

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

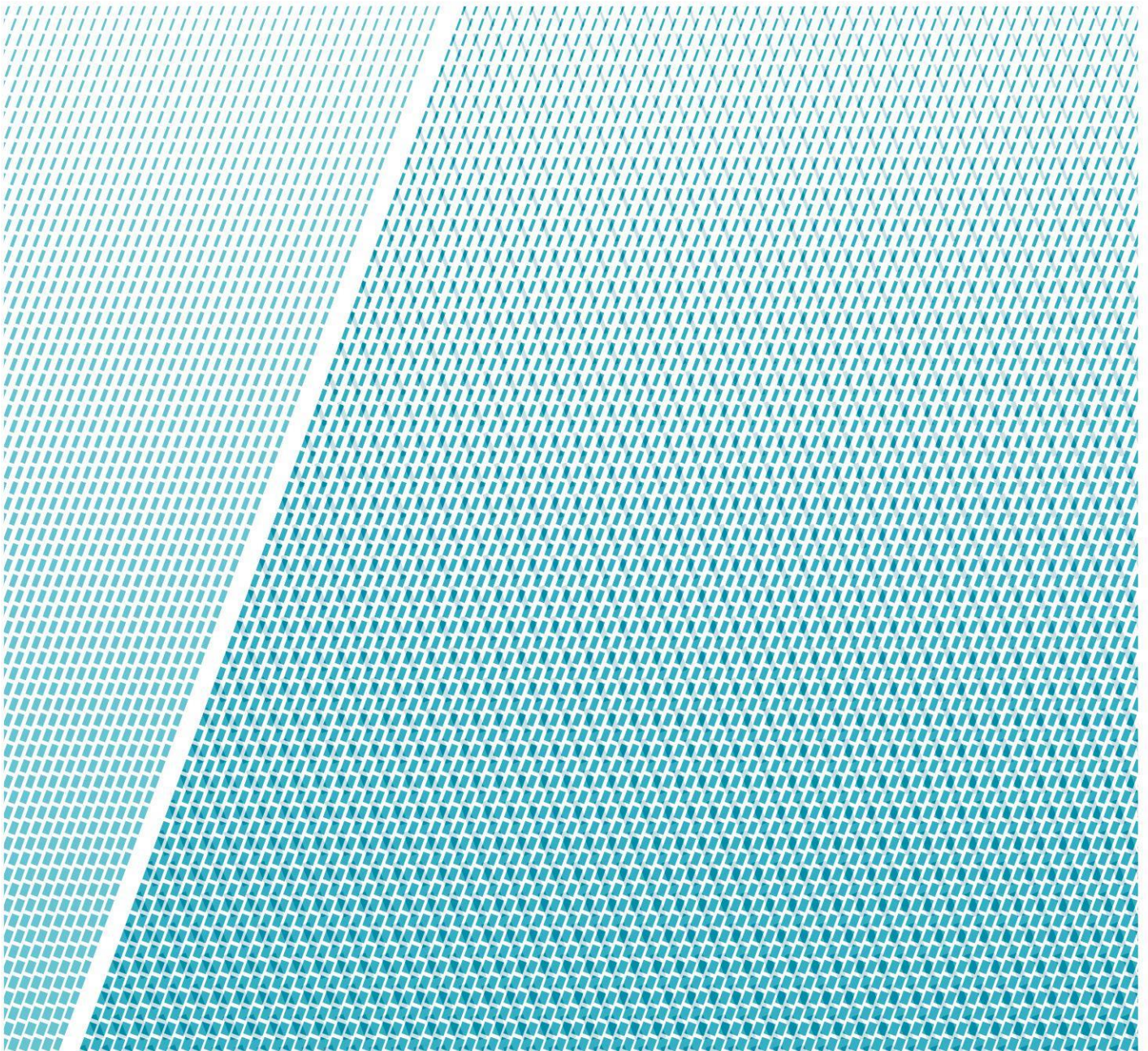
# Finnmarkseiendommen – for hvem?

*Kvalitativ undersøkelse om hvilken betydning, forventinger har for omdømme*

**Elisabeth Klogh Hegge**

*Masteroppgave i organisasjon og ledelse i offentlig sektor*

*STV-3909 Mai 2018*





## Forord

Det føles godt å ha fullført tre år med deltidsstudier ved universitetet i Tromsø. Det har vært lærerike år med mange spennende fag som gjør at jeg nå sitter med kunnskaper som jeg forhåpentligvis kan bruke til det beste for min arbeidsgiver og kolleger i årene som kommer.

Etter år med spennende forelesninger og vurderinger i forhold til mine interesser og erfaringer valgte jeg i denne studien å studere temaene identitet og omdømme. Prosessen med å skrive oppgaven har vært utfordrende, men interessen for temaet og læringskurven har bidratt til fremdrift og fullføring av oppgaven.

Jeg vil først og fremst takke mine informanter som velvillig har delt sine erfaringer og tanker med meg, det har vært helt avgjørende for denne oppgaven. Jeg vil også takke min mann som har vært en konstruktiv samtalepartner og korrekturleser. Til slutt vil jeg takke min veileder Stine Meier Didriksen for gode innspill.

Vadsø 10.05.18

Elisabeth Hegge

# Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunnen for oppgaven	1
1.2	Formål og problemstilling	4
1.3	Oppgavens struktur	5
1.4	Forhistorien og bakgrunnen for Finnmarkseiendommen	6
2	TEORIGRUNNLAG	10
2.1	Identitet	10
2.2	Omdømme og forventninger	13
3	METODE	17
3.1	Problemstilling	17
3.2	Valg av forskningsdesign – Kvalitative intervju	18
3.3	Datainnsamling	19
3.4	Utvalg av informanter	20
3.5	Gjennomføring av intervju	20
3.6	Reliabilitet, Validitet og etiske refleksjoner	21
4	ANALYSE OG PRESENTASJON	23
4.1	Forventninger	23
4.1.1	Lokal forvaltning	23
4.1.2	Større hensyn til samiske rettigheter	26
4.1.3	Oppgjør mot gammel urett	28
4.2	Innfrielse av forventninger? - Omdømme	30
4.2.1	Den politiske utøvelsen	30
4.2.2	Administrasjon	34
4.3	Hva skal til for å forbedre omdømme - Identitet	36
4.3.1	Evaluerings av virksomheten og praksis	36



4.3.2	Tettere samarbeid med kommuner og bygder	37
5	KONKLUSJON	39

## **Sammendrag**

Denne studien tar sikte på å undersøke hvilken betydning forventninger til Finnmarkseiendommen (FeFo) har for virksomhetens omdømme. Det skjer gjennom intervju med fire informanter som er sentrale aktører i det samiske samfunnet.

Avhandlingen viser at informantene hadde store forventninger til FeFo, også til hvordan virksomheten skulle organiseres? Informantene er positive til organisasjonen FeFo, men sier samtidig at en del av deres forventninger ikke er innfridd. De erkjenner at FeFo fremdeles er en ung organisasjon, og de har håp om at forventninger som ennå ikke er innfridd skal bli det i årene som kommer, fordi organisasjonen oppleves som endringsvillig. Informantene er noe skeptisk til styremedlemmenes kompetanse, og de ønsker en bedre samhandling internt i styret, uavhengig av hvem styremedlemmene representerer? med en felles forståelse av Finnmarksloven og formålet med FeFo.

Omdømme er et tema som også offentlig sektor er opptatt av. Større innsyn og mer åpenhet i offentlig sektor har bidratt til at både enkelte interessegrupper og media har tilgang til mye informasjon om offentlig virksomhet. FeFo bør være opptatt av omdømme. Et dårlig omdømme kan på lang sikt true organisasjonen ved at politisk nivå ikke ser at FeFo forvalter grunnen i Finnmark til beste for Finnmarks befolkning, og derfor kan ønske et annet forvaltningsregime.

Bakgrunnen for etablering av FeFo, det at den ikke har eiere i ordets vanlige betydning, og at styret utnevnes av to politiske organ, Sametinget og Finnmark fylkeskommune, gjør FeFo til en spesiell organisasjon. Dette preger virksomhetens identitet. Teorien om identitet som jeg har valgt, må vurderes i forhold til dette. Teori om omdømme bør fortolkes og vurderes med et situasjonsbestemt utgangspunkt ut fra den virkeligheten og det samfunnet der FeFo har sitt virke og ståsted. Det historiske grunnlaget for FeFo har stor betydning for virksomheten og har vært med på å skape forventninger i den samiske befolkningen.



# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet vil jeg presentere bakgrunnen for valget av tema, og problemstillingen vil bli presentert med en hypotese. Jeg har også valgt å kort presentere oppgavens oppbygning. Det ble viktig for meg å presentere Finnmarkseiendommen (FeFo) på en grundig måte, for å få forstå konteksten organisasjonen opererer i og for å gjøre analysen forståelig. De historiske betingelsene i forkant av etableringen av virksomheten er spesielle og har betydning for dens samfunnsoppdrag og mandat.

## 1.1 Bakgrunnen for oppgaven

I et intervju med iFinnmark.no uttaler påtroppende sametingspresident Aili Keskitalo fra Norske samers riksforbund (NSR): *«Finnmarksloven var et kompromiss. Etter mer enn ti år er jeg ikke helt fornøyd med Finnmarkseiendommens vilje og evne til å forsvare samiske interesser, for eksempel i forbindelse med mineralvirksomhet. I Finnmarkslovens formålsparagraf står det at land og vann i Finnmark skal forvaltes bærekraftig og det skal spesielt tas hensyn til samisk språk, kultur og næringer, blant annet reindriften. Her må Finnmarkseiendommen gjøre en bedre jobb. De må legge vekk utvinningskåtheten, tenke bærekraft og sikre reindriften. Vi er ikke fornøyd med holdningen til Nussirs planer i Kvalsund og vi er kritisk til planer om utbygging av vindkraft.»*<sup>1</sup>

Intervjuet tok opp en rekke aktuelle spørsmål, deriblant NSR sitt syn på Finnmarkseiendommens arbeid.

Forventninger til FeFo, og strid om virksomhetens aktiviteter, har ført til at media, spesielt i Finnmark, har hatt en kontinuerlig oppmerksomhet omkring FeFo fra etableringen av organisasjonen i 2006. Før opprettelsen av FeFo var det også fokus på forarbeidet og en politisk debatt om forvaltningen av statens grunn i Finnmark. FeFo er grunneier av 95 % av arealet i Finnmark. Tidligere var dette arealet styrt av staten via Statskog<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.ifinnmark.no/finnmark/sametinget/nsr/keskitalo-om-a-bli-kastet-jeg-kan-ikke-forklare-det-med-annet-enn-at-noen-luktet-blod-og-gikk-inn-i-blodtaka/s/5-81-610760>

<sup>2</sup> <https://www.fefo.no/om-fefo/>



Forhistorien til organisasjonen er helt spesiell, da det før etableringen var mye oppmerksomhet rettet mot fornorskningshistorie, samiske rettigheter og lokal forvaltning. Allerede i 1980 ble Samerettsutvalget etablert. Formålet med Samerettsutvalget var å utrede samiske rettigheter knyttet til land og vann i Finnmark. Bakgrunnen for at regjeringen oppnevnte utvalget var erkjennelsen av behovet for å utrede de samiske rettighetene. Samerettsutvalget utformet fem NOU-er i tidsrommet 1984-1997. Finnmarksloven var et resultat av dette arbeidet. Denne loven er styrende for FeFos virksomhet. FeFos overordnede mål er beskrevet slik i en strategisk plan vedtatt i 2015: «... skal være en forutsigbar grunneier, med fokus på økologisk, samfunnsmessig og økonomisk bærekraft i et langsiktig perspektiv, til det beste for innbyggerne i fylke og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmark, næringsutøvelse og samfunnsliv»<sup>3</sup>

Dette er ambisiøse og svært omfattende mål. Tradisjonelt er det utfordrende å balansere mellom behov, forventninger og ønsker fra forskjellige deler av befolkningen. Beboerne i byer og tettsteder har hatt et annet forhold til fylkets naturressurser enn det folk i bygdene har hatt. Forholdet mellom det samiske og det norske har opp gjennom historien vært konfliktfylt, og reindrifta, som er en ren samisk næring, båndlegger store arealer. I denne oppgaven ønsker jeg fra et samisk perspektiv å belyse forholdet mellom de samiske forventningene til FeFo og organisasjonens omdømme sett i lys av historiske forhold. Videre ønsker jeg å se på hvilken betydning det årelange arbeidet har hatt for de forventningene som ble skapt i det samiske samfunnet. Jeg ønsker også å belyse hvorvidt dette har betydning for hvordan man i det samiske miljøet oppfatter organisasjonen i dag. FeFo er ofte omtalt i media, både i form av ulike styrevedtak og administrasjonens daglige drift. I tillegg er det ofte avisinnlegg som bærer preg av kritikk av organisasjonen. Denne kritikken gjelder ofte forhold der innbyggere føler at FeFo ikke arbeider for deres beste, fatter vedtak som favoriserer en befolkningsgruppe, støtter etablering av industri, eller jobber mot det samme. Jeg ønsker å gå grundigere inn på hvorfor det skjer og hvilket grunnlag kritikken bygger på. For å belyse dette har jeg valgt å intervjuer noen sentrale samiske samfunnsaktører for å finne ut hva de mener er årsaken til kritikken. Jeg vil undersøke hvilke forventninger de hadde, og om disse forventningene har blitt innfridd.

---

<sup>3</sup> <https://www.fefo.no/f/p1/id2b9bb17-7ed0-4a84-bd25-a6aaf64496fb/strategisk-plan-norsk-16122015.pdf>

Norut, et nasjonalt forsknings- og innovasjonsselskap som produserer anvendbar, nordområde relevant kunnskap innen teknologi og samfunnsvitenskap, har skrevet to rapporter om FeFo. Den første kom i 2010 og hadde tittelen *Finnmarkseiendommen under lupen*. Den andre kom i 2015 med tittelen *Finnmarkslandskap i endring – Omgivelsenes tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør*. Disse to rapportene forsøker å gi et bilde av organisasjonen på det gitte tidspunkt. Den første rapporten<sup>4</sup> hadde som mål å se på om FeFo hadde utført sitt samfunnsoppdrag, mens den andre rapporten<sup>5</sup> hadde som mål å undersøke tilliten til virksomheten på bakgrunn av tre undersøkelser. Resultatene er interessante og relevante for meg fordi de legger et godt fundament for videre undersøkelser. Jeg har derfor brukt rapportene både som grunnlag for intervjuene og som bakgrunn for det videre arbeidet med prosjektet. Den første rapporten beskriver at virksomheten hadde fulgt loven og dens intensjon. I tillegg hadde det blitt lagt et godt grunnlag for interne rutiner og prosesser. Rapporten påpekte også på to områder som hadde et forbedringspotensial. Det første området var kontakten med sine omgivelser, og da nevnes Finnmark fylkeskommune spesielt. Det andre område var kommunikasjonen til media og allmenheten. Konklusjonen var at FeFo ikke var helt i mål med å skape legitimitet for sitt virke og tillit i forhold til sine omgivelser, men at organisasjonen har utført sitt samfunnsoppdrag på en bra måte. Dette er interessant fordi tillit er nært knyttet til omdømme (Brønn & Ihlen 2017), noe jeg vil undersøke i min oppgave. Hva er årsaken til samiske miljøers manglende tillit og legitimitet til virksomheten? Som en del av arbeidet med den andre rapporten ble det gjennomført tre kvantitative undersøkelser i Finnmark, en befolkningsundersøkelse, en næringsundersøkelse og en undersøkelse hos aktive naturbrukere. Analysen av undersøkelsene er omfattende, men kort oppsummert kan en si at den viste at det er svak oppslutning omkring FeFo. Går en inn på befolkningsundersøkelsen viser den at kunnskapsgrunnlaget om organisasjonen er lavt og at informantene i hovedsak baserer sin informasjon fra media. Undersøkelsen styrket også rapportens hypotese om at prosessen som førte til opprettelsen av Finnmarksloven og FeFo var med på å bidra negativt til befolkningens oppfatning av både lov og organisasjon. I min

---

<sup>4</sup> <http://norut.no/nb/publications/finnmarkseiendommen-under-lupen>

<sup>5</sup> <http://norut.no/nb/publications/finnmarkslandskap-i-endring-omgivelsenes-tillit-til-fefo-som-forvalter-eier-og>

oppgave vil jeg se nærmere, og jeg vil forsøke å påpeke mulige årsaker til at den samiske befolkningen har så lav tillit til virksomheten.

## 1.2 Formål og problemstilling

De tidligere undersøkelser fra 2012-2013 viste at 44% av de spurte ønsket å legge ned FeFo. Blant den samiske befolkningen ønsket 1 av 3 det samme. Undersøkelsen ønsket også å undersøke befolkningens tillit til FeFo. Den viste at bare 13% har stor eller svært stor tillit til FeFo. Rapporten mente at hovedforklaringen til disse resultatene kunne «.....ses i lys av forestillinger og forventninger som befolkningen hadde om samiske rettigheter, antakelser om særrettigheter og privatisering. Dette viser at folks oppfatninger er formet av prosesser som fant sted i ti-årene før FeFo ble etablert» (Norut 2015:1: i) Hypotesen i denne studien tar utgangspunkt i at disse forventningene har betydning for dagen omdømme av FeFo. At så stor andel av befolkningen ønsker at FeFo skal legges ned er utfordrende for organisasjonen. Omdømmehåndtering blir spesielt viktig for FeFo.

Brønn & Ihlen (2017) tar for seg omdømmemålinger og de tre begrepsmessige retningene som er sosiale forventninger, virksomhetens personlighet og tillit. Her viser Brønn og Ihlen (2017) til Berns og Riel (2004) arbeid som identifisert disse tre retningene. I tillegg legger Brønn & Ihlen (2017) til en fjerde retning som handler om relasjoner. Tillit handler om at organisasjonen kan vise til en forutsigbar adferd i forhold til pålitelighet, velvilje og troverdighet. De diskuterer også om det er omdømme eller tilliten som blir skadelidende når organisasjonen ikke lever opp til forventningene. Det tar lang tid og mye ressurser å bygge omdømme og tillit til organisasjonen, spesielt hvis tilliten tidligere er brutt.

Å måle en organisasjons omdømme kan være tjenlig for enhver virksomhet og kan vise hvordan sentrale målgrupper oppfatter virksomheten. Dette skjer oftest med store kvantitative undersøkelser. I stor grad vil slike undersøkelser gi svar på organisasjonens evne til å innfri forventninger overfor sine målgrupper og interessenter. Samtidig vil det gi relevante og nødvendige styringssignaler vedrørende den enkelte virksomhets produksjon eller tjenestens kvalitet. (Wæraas mfl. 2011). I denne kvalitative studien ønsker jeg å få et inntrykk av samiske samfunnsaktørers oppfatning av FeFos omdømme.

Jeg ønsker å avgrense denne studien til å bare undersøke det samiske perspektivet. De valgte informantene har samisk bakgrunn og vil være målbærere for denne delen av samfunnet, selv om resultatet på ingen måte kan generaliseres. Begrepet forventninger er et mentalt bilde på hvordan man ønsker at fremtiden skal være, som er basert på følelse eller en aktiv tilstand.

Problemstillingen er slik:

**Sentrale samiske medieaktører og politikere har hatt forventninger til etablering av Finnmarkseiendommen. Hvilken betydning har disse forventningene hatt for deres syn på organisasjonens omdømme?**

For å utdype oppgavens problemstilling har jeg utformet en hypotese som jeg ønsker å finne holdbarheten til gjennom empiri. Hypotesen er:

**De forventninger om lokale rettigheter og vern av nærområdet som ble dannet under den årelange (1980-2005) utredningen om forvaltningen av Finnmark, er en årsak til kritikken som kommer fra samiske politikere og det samiske samfunnet forøvrig.**

Tema er aktuelt og har vært det helt siden opprettelsen av FeFo. Aktualiteten holdes ved like av Finnmarkskommisjonens arbeid om lokale rettigheter og en pågående debatt i media. Jeg søker å finne årsaken til de uttalelsene som Aili Keskitalo målbærer i intervju med henne.

Hvorfor og hva er årsaken til kritikken fra Sametingspresidenten, finnes det en årsak – virkning forklaring (Jacobsen, 2015). Studien tar for seg begrepet forventninger. Forventninger er personlige og noe som styres og påvirkes av eksterne faktorer som media og andre erfaringer. Brønn og Ihlen (2017) mener at organisasjonen omdømme er utsatt når aktiviteter og retningslinjer ikke stemmer med ulike interessenter forventninger.

### **1.3 Oppgavens struktur**

Denne oppgaven består av fem kapitler. i innledningen vil jeg fokusere på problemstillingen og hypotesen. Det var også viktig for meg å presentere FeFo slik at man skulle få forståelsen for metodevalg og analyse.

I kapittel to vil jeg ta for meg det teoretiske grunnlaget for studien. Her vil jeg konsentrere meg om teorier i tilknytning til identitet og omdømme, i tillegg vil jeg se på forventninger og tillit i et omdømmeperspektiv.

I kapittel tre vil jeg presentere forskningsdesign og metode. Videre følger en beskrivelse av innsamlinga av datamateriell, samt etiske betraktninger i forhold til studien. Jeg vil også drøfte studiens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

I kapittel fire vil jeg presentere empiri og analyse av funn. Analysen er forankret i det teoretiske rammeverket som er redegjort i kapittel to.

Avslutningsvis vil kapittel fem sammenfatte og konkludere funnene i forhold til problemstilling og hypotese, samt presentasjon av noen betraktninger rundt veien videre.

## **1.4 Forhistorien og bakgrunnen for Finnmarkseiendommen**

Ifølge Ravna (2013) er retten til jorda i Finnmark omstridt. I stortingsproposisjon 21 av 1848 skrives det at Finnmark «i Almindelighet benevnes som Statens» fordi Finnmark fra gammel tid har tilhørt kongen eller staten, og fordi det kun var bebodd av lapper uten bolig (Pedersen 2016). Dermed tar staten eierskap til grunnen i Finnmark. I denne studien er det viktig å ha med seg historien om Norges fornorskingspolitikk overfor samene og at de vegret seg for å anerkjenne at den samiske bruksretten kunne være en basis for rettserverv av jordrettigheter. Etter 1888 ble tilgangen til å eie jord strengere regulert av norske myndigheter, slik at bare nordmenn og svensker kunne erverve jord. Norsk statsborgerskap kunne bare oppnås av de som snakket norsk. I 1902 vedtok Stortinget ny jordsalgslov som varte til 1965. Denne loven var til en viss grad basert på de samme intensjonene som gjaldt i loven av 1888.<sup>6</sup>

Forente Nasjoner (FN) generalforsamling vedtok i 1948 Verdenserklæringen om Menneskerettigheter. Dette var starten på en ny menneskerettslig utvikling også i Norge og en begynnende vilje til å anerkjenne samisk kultur (Ravna 2013). Alta-Kautokeino protestene mot utbygging av kraftverk i Stilla ble et nytt tidsskille på 80-tallet og en vitalisering av samiske rettigheter, som resulterte i opprettelsen av Samerettsutvalget. Utvalget la frem sin

---

<sup>6</sup> <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Historikk>

første delinnstilling «Om samenes rettsstilling» i 1984.<sup>7</sup> Det ble til sammen utarbeidet tre Norges offentlige utredninger (NOU-er) som er grunnlaget til blant annet Finnmarksloven.

Arealforvaltningen i Finnmark fylke var helt fram til 2005 styrt etter jordsalgsloven fra 1863. Befolkningen i Finnmark hadde ikke selvstendige landrettigheter, men bruken var «tålt bruk». Med tålt bruks menes at grunneieren gir tillatelse at eiendommen blir brukt, selv om brukeren ikke har rett til bruken. Eier kan når som helst trekke tillatelsen til bruk tilbake, selv etter lang tids bruk.<sup>8</sup> Å kreve hevd på bakgrunn av god tro er sjelden tilstede. Begrepet brukes også når grunnlaget for bruken er uklar.

Det var et omfattende utredningsarbeid som førte til at Finnmarksloven ble vedtatt. Etter et sju år langt arbeid i Samerettsutvalget ble Sameloven vedtatt i 1987, og arbeidet fortsatte frem til 2000-tallet. Samerettsutvalgets forslag bygde på en erkjennelse av at bygdefolk hadde opparbeidet rettigheter til sine nærområder (Ravna 2013). I 2005 vedtok Stortinget Finnmarksloven. Loven er etnisk nøytral, der rettigheter ikke skal fordeles ut fra etnisk tilhørighet. Tema om samiske rettigheter hadde vært gjenstand for stor oppmerksomhet i Finnmark. Noe av diskusjonen gikk ut på om samer skulle få særrettigheter fordi de var samer, og at de skulle få dette eksklusivt.

Leder av Stortingets justiskomite, Trond Helleland fra Høyre, sa før saken ble behandlet i Odelstinget: *«Saken er spesiell, både fordi den i bunn og grunn handler om å gjøre rett for gammel urett mot landets urbefolkning, men den er også spesiell fordi selve saksbehandlingen har vært unik, ja jeg vil si historisk»*. Med dette pekte han på de konsultasjonene med Sametinget og fylkeskommunen, da dette var noe nytt i en lovgivningsprosess, Ravna (2005:169).

Formålet med opprettelsen av Finnmarksloven var *«å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til*

---

<sup>7</sup> <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Historikk>

<sup>8</sup> <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/finnmarkskommisjonen/juridiske-termer/utdyping-av-aktuelle-juridiske-termer/>



*beste for innbyggerne i fylke og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv»<sup>9</sup>.*

Finnmarkslovens formål beskriver hvordan grunn og naturressurser i Finnmark fylke skal forvaltes;

1. Forvaltningen skal være til beste for fylkets innbyggere.
2. Forvaltningen skal gi særlig grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Finnmarkseiendommen ble etablert som følge av Finnmarksloven, og 1. juli 2006 ble statens grunn i Finnmark overført til virksomheten. Justisdepartementet omtaler virksomheten som *«et eget rettssubjekt av sitt eget slag»* Dette betyr at dette er en spesiell virksomhet som det ikke finnes maken til.<sup>10</sup>

Det ble også opprettet en Finnmarkskommisjon og en Finnmarksdomstol, som skulle ha til hensikt å utrede bruks- og eierrettigheter til den grunn som FeFo forvalter. Dette skal skje med utgangspunkt i gjeldende nasjonal rett.<sup>11</sup>

FeFos eiendom er i dag ca. 46 000 kvadratkilometer. Arealene gir grunnlag for en rekke aktiviteter, som reindrift, jord- og skogbruk, forskjellige former for utmarksnæring, samt boliger, næringsbygg og hytter. Områdene benyttes også til mineral- og energiproduksjon. Friluftsliv, fiske og jakt er aktiviteter som er viktige for Finnmarks befolkning. FeFo skal forvalte ressursene i Finnmark etter intensjonen i Finnmarkslovens formål.

FeFo har sitt hovedkontor i Lakselv, med avdelingskontor i Alta, Kirkenes og Vadsø. Totalt har virksomheten 36 ansatte med kunnskap om Finnmarks geografi, befolkning og kultur.

Styret i FeFo er satt sammen av seks medlemmer. Tre av disse er utpekt av fylkestinget i Finnmark, mens tre er utpekt av Sametinget. I motsetning til svært mange andre

---

<sup>9</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>

<sup>10</sup>

<http://www.fefo.no/no/presse/Documents/2016%20Historien%20om%20finnmarkseiendommens%20ti%20første%20år,%20bakgrunn%20og%20muligheter%202006–2016%20%20Norsk.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/finnmarkskommisjonen/Om-kommisjonen/Bakgrunn-og-lovgrunnlag/>

organisasjoner forholder ikke styret i FeFo seg til en generalforsamling av eiere eller medlemmer, men til sine oppnevningsorganer.

Styret i FeFo har vedtatt retningslinjer for sitt arbeid i sak 55/2017.<sup>12</sup> Her står det ingen spesifikk vurdering i forhold til Finnmarksloven §1 som handler om den samiske dimensjonen i lovteksten. Til pkt. 2, «Styrets oppgaver», står det under denne §: *«Styret i FeFo legger til grunn at godt styrearbeid skal resultere i en positiv, balansert utvikling langs alle dimensjonene angitt i formålsparagrafen, og at god ressursforvaltning og virksomhetsutvikling skal skje parallelt og på en balansert og bærekraftig måte som gir optimale løsninger»* Det er her man gir signaler for hvordan man behandler den samiske dimensjonen i formålsparagrafen. Styre skal legge til grunn for behandling av styresaker en balansert utvikling av alle dimensjoner i formålsparagrafen.

I strategisk plan som ble vedtatt i 2015<sup>13</sup> er den samiske dimensjonen omtalt i to punkter under hovedmål om Finnmarksloven: *«Ved endret bruk av utmark må FeFo vurdere virkningene for samiske interesser i tråd med Sametingets retningslinjer. Samtidig må FeFo vurdere saken opp mot de øvrige samfunnsinteressene.»* og *«Finnmarksloven gir alle bosatte i Finnmark like rettigheter uavhengig av etnisk bakgrunn»*

FeFo har flere roller, de er både eier, forvalter og næringsaktør. Skjemaet under viser noen av organisasjonens oppgaver. Dette viser at FeFo er en kompleks organisasjon som antyder hybride identiteter. Tabellen er hentet fra Norut (2015:1:130)

---

<sup>12</sup> <http://www.fefo.no/no/fefo/Documents/Styremoter/Styresaker/2017/2017-06-26%20Styresaker/SKS%2055-2017%20-%20Vedlegg%201%20-%20retningslinjer%20for%20styret.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.fefo.no/no/Documents/Strategisk%20plan%20NORSK%2016.12.2015.pdf>

Forvalter av fornybare ressurser	Eiendomsforvalter og forvalter av ikke fornybare ressurser	Næringsaktør
<i>finnmarkslovens § 21-27</i>	<i>finnmarkslovens §§ 4, 10, 19</i>	<i>finnmarkslovens § 4, 10</i>
Jakt	Feste av tomter	Driftsavtaler; grus og pukk
Fiske	Jordskiftesaker	Skiferdrift
Bærplukking	Eiendomsutvikling	Grunneiers mineraler
Materialer til duodji/husflid og sløyd	Landbruk/festing av dyrkbar mark	Drift av skog
Vedhogst	Arbeid med eiendoms- og rettighetsspørsmål	Vedhogst for videresalg
Sjølaksefiske/lakseplasser		Vannkraft
		Vindkraft

## 2 TEORIGRUNNLAG

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for det teoretiske rammeverket som skal anvendes for å forsøke å svare på problemstillingen. Først vil jeg se på identitet og den betydning det har for offentlig sektor. , dette er viktig for min studie da FeFo har mange roller og komplekse identitet. Videre vil jeg ta for meg teorier i forhold til omdømme, og deretter vil jeg se på hvilken betydning forventninger har for identitet og omdømme. Det er mange som har skrevet mye om tema identitet og omdømme. Jeg ser på forventninger og tillit i lys av omdømmelitteratur.

### 2.1 Identitet

I følge Kvåle og Wæraas (2016:14) er en organisasjon et samarbeid mellom mennesker som har et felles mål. De definerer begrepet identitet som «*kven ein er*» eller «*kven organisasjonen er*». De viser også til Albert og Whetten (1985) som omtaler organisatorisk identitet som «*sentralt, distinkte og varige egenskaper ved ei verksemd*». Med dette menes egenskaper som beskriver virksomhetens særegenhet. Organisatorisk identitet er også omdiskutert, og det stilles spørsmål med hvor statisk og stabilt det egentlig er, da det er bygd på ideer og forestillinger som gir forståelse av virkeligheten (Kvåle og Wæraas 2016).

Brønn og Ihlen (2017) mener at et solid omdømme av organisasjonen må bygges på hvem og hva de er. Dette mener de er helt grunnleggende for å få et troverdig og ekte grunnlag for omdømmebyggingen av organisasjonen. Videre deler de opp identitet i tre perspektiver: visuell identitet, organisatorisk identitet og virksomhetsidentitet. Et av målene med å forme en identitet for en organisasjon er blant annet å skape kjennskap til virksomheten, bygge image, og skape samhold blant ansatte og interessenter. En meningsfull identitet kan skape tillit blant interessegrupper og legge grunnlaget for en langvarig relasjon mellom organisasjonen og omgivelsene. (Brønn og Ihlen 2017). For FeFos vedkommende vil det kunne medføre økt tillit hos Finnmarks befolkning og en trygghet for at organisasjonen vil bestå.

Videre bruker også Brønn og Ihlen (2017) begrepet organisatorisk identitet. Det handler om hva som er sentralt i organisasjonen og det som man selv utpeker som det viktigste særtrekket, det som er avgjørende for hvorfor organisasjonen eksisterer. Organisasjons identitet har et internt fokus, mens virksomhets identitet har et eksternt fokus. En sterk identitet kan også bli hemmende, da det kan hindre nødvendige strategiske endringer både internt og eksternt. Organisasjonsidentitet kommer til uttrykk gjennom bruk av verdier, sentrale ideer og meninger. Kvåle og Wæraas (2016) mener også at organisatorisk identitet er avhengig av konteksten og vil dermed alltid være skiftende, fordi organisasjonen må håndtere et mangfold av ulike standarder, krav og verdier fra både fra interne og eksterne aktører. Dette må tolkes og tilpasses av virksomheten i forhold til hva som er ekte og sant i forhold til den organisatoriske identiteten. FeFo sier ikke noe spesifikt om sin organisasjonsidentitet i på sin hjemmeside eller i forhold til strategisk plan. FeFo presenterer sin virksomhets identitet til eksterne aktører gjennom annonsering, logo og sponsing, det er dette fokuset som blir viktig for FeFo

Moldenæs (2011) har i sine studier pekt på at offentlige organisasjoner kan ha flere og hybride identiteter. Dette er interessant å se nærmere på i forhold til FeFo, da de skal ivareta flere roller. En offentlig organisasjon kan forankre sin organisatoriske identitet med basis i tre idealtypiske identiteter, som forretnings-, organisasjons- eller statsmaktsidentitet.

Organisatorisk identitet gjenspeiler hvordan organisasjonens ansatte og styre føler, tenker og oppfatter sin egen organisasjon. En statlig virksomhet har statsmaktsidentitet som er forankret i grunnloven og skal ivareta lovens intensjoner. Hun mener offentlige organisasjoner kan ha en hybrid forståelse av seg selv, primært gjennom en generell organisasjonsidentitet og en statsmaktsidentitet.

I følge Brønn og Ihlen (2017) er virksomhetsidentitet, noe som omfatter alle grupperinger av mennesker som har som mål å delta i en aktivitet som gir mening. De mener at det er logisk at organisasjoner kan ha flere identiteter som tilpasses forskjellige situasjoner og ulike interesser, slik som FeFo også har. De viser også til Albert og Whettens arbeid, der de introduserer ideen om at organisasjoner kan ha hybride identiteter. Det viser til en case der en organisasjon kan ha to ulike verdssystemer og håndtere det godt. For at en organisasjon kan sies å ha to identiteter, bør det ha flere perspektiver på hva som er sentralt, unikt og varig ved virksomheten. Oppfatningen av identitet trenger ikke nødvendigvis være delt av alle, og forskjellige oppfatninger kan eksistere side om side uten konflikt. En fordel med flere identiteter er muligheten for å respondere på og tilpasse seg komplekse omgivelser. Dette kan også gjøre organisasjonen attraktiv overfor interesser med forskjellige behov og interesser. De peker også på mulig uheldige konsekvenser som konflikter og handlingslammelse.

Offentlig organisasjoner kan ikke velge sin egen identitet slik private bedrifter kan, siden de har en annen rolle og funksjon. De skal ifølge Christensen mfl. (2015) ivareta demokratiske prinsipper, forvalte rettstatens verdier, og ta vare på enkeltmennesket og arbeide for felleskapets beste. Det er demokratiske hensyn, rettsstatens verdigrunnlag, hensynet til felleskapet som skal ivareta prinsippene om åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og at befolkning opplever en trygghet om forutsigbarhet.

Christensen mfl. (2015) viser til at dette mangfoldet av identiteter og derav flere ulike verdier kan bidra til at det dannes et inkonsistent og fragmentert eksistensgrunnlag for en virksomhet. Utviklingen viser også at offentlige organisasjoner fokuserer mer og mer på sine identiteter og forsøker å uttrykke disse på ulike måter overfor omgivelsene (Wæraas mfl. 2011). En sentral

utfordring er at offentlige organisasjoner er forskjellige, og derav ikke eksisterer i én og samme kontekst. En måte å drøfte disse forskjellene på er ifølge Olsen (1978) å skille mellom fire ideallmodeller: den suverene stat, staten som forhandlende aktør, staten som supermarked og den moralske stat. I lys av disse modellene består offentlig sektor av organisasjoner som vektlegger ulike ting på bakgrunn av sin samfunnsrolle. Noen vektlegger for eksempel rollen som tilbyder av tjenester mens andre har som rolle å dømme og straffe. Wæraas mfl. (2016) har sett på hva som bør kjennetegne et godt omdømme i offentlig sektor. De ønsker å sette et kritisk søkelys på at den dominerende omdømmeteorien? fra private organisasjoner eller sektor? brukes ukritisk i offentlig sektor. De mener det er store forskjeller på tross av fremveksten av New Public Management (NPM), som er navnet på en reformbølge som hadde som mål å effektivisere statlig virksomhet på styringsprinsipper fra privat sektor (Christensen mfl. 2015). De viser også til Olsen (1978) fire ideallmodeller. De mener at modellen «Den forhandlende stat» har vært dominerende i Norge i etterkrigstiden, på bakgrunn av den sterke tradisjonen om at viktige saker avgjøres gjennom forhandlinger. Et eksempel på dette er trepartssamarbeidet. De mener også at offentlig sektor helhetlig har vært preget av en blanding av alle de fire ideallmodellene. «*Staten gir og tar, den forhandler, den forvalter noen verdier, og selger eller tilbyr tjenester*» Wæraas mfl. (2016:253) FeFo har i sin virksomhet alle disse elementene.

## 2.2 Omdømme og forventninger

Røvik (2014) peker på omdømmeorientering som en av fem hovedtrender i utforming av samtidens organisasjoner. Formålet med å ha fokus på omdømme er å ha en aktiv og bevisst selvpresentasjon for å oppnå, og kontinuerlig fornye tillit og legitimitet i de ulike interessentgruppene som har betydning for organisasjonen.

Omdømmebegrepet har sitt utspring fra privat sektor. I et samfunn med konkurranse og informasjon er det viktig å skille seg ut fra andre med lignende tjenester (Wæraas mfl. 2011) Denne måten å tenke på er nå overført til offentlig sektor gjennom en rekke reformer og omstillinger som har til hensikt å modernisere og effektivisere varer og tjenester (Byrkjeflot 2012). Det har vært en større oppmerksomhet omkring en mer serviceinnstilt og brukerorientert sektor der innbyggerne har blitt mer kunder og mindre klienter (Wæraas mfl. 2011) Wæraas mfl (2017) har skrevet en artikkel om: Hvordan oversette omdømmeoppskriften for offentlig sektor. De mener at teorier fra studier av privat sektor ikke



ukritisk kan overføres til offentlig sektor. De mener offentlig organisasjoner har en unik kerne, annerledes enn privat. De trekker frem det historiske grunnlaget som viktig for offentlig sektors identitet. Offentlig organisasjons tilpasninger i forhold til den historiske kjernen skjer sannsynligvis kontinuerlig i en eller annen form. Å kunne ta i bruk ulike omdømmeoppskrifter fordrer innsikt i den konteksten som virksomheten befinner seg i.

Omdømmebegrepet har ingen overordnet eller eksakt definisjon i litteraturen, det finnes mange nyanseforskjeller, men det som de fleste er enige om er at det handler om en sosialt skapt størrelse. Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011: 18) utdyper begrepet, og beskriver omdømme som en «... *sosialt konstruert størrelse som skapes gjennom meningsdannende prosesser der erfaringer med, og oppfatninger av, formelle organisasjoner deles, brynes mot hverandre og settes sammen over tid. Sluttsummen av dette er omdømmet*». Også Brønn og Ihlen (2017) påpeker at omdømme dreier seg om omgivelsenes oppfatning av organisasjonen over tid., som er med på å danne forventinger

Røvik (2014) peker på at det er flere enn bare potensielle kunder som påvirker omdømme. Det er viktig å være oppmerksom på aktørgrupper som media, ulike myndigheter, eiere og interesseorganisasjoner som blant annet samiske organisasjoner og ulike friluftsinnteresser. I tillegg bedømmes organisasjonen ikke bare ut fra pris og kvalitet på produkter og tjenester. Bedømmingen kan også inneholde vurderinger i forhold til hvordan virksomheten etterlever lover og regler, eller den normen for hva som er tidsriktig, effektiv organisering eller hvordan man opptrer i spørsmål og saker som gir offentlig oppmerksomhet.

Hvorfor er omdømme så viktig? I teori og forskning vises det til mange gode grunner for å bygge og bevare et godt omdømme for organisasjoner. Virksomheter med et godt omdømme støttes i større grad av kunder, ansatte, investorer, myndigheter og andre interessentgrupper og fungerer i stor grad som en «kollisjonspute» i en krise. Videre viser forskning at selskaper med et godt omdømme blir høyere verdsatt, noe som gir bedre utgangspunkt for å lykkes og få bedre resultater (Apeland, 2010). Brønn og Ihlen (2017:79) understreker den viktige betydning omdømmet har for en virksomhet ved å si følgende: «*Et godt omdømme kan også representere et konkurransefortrinn for en virksomhet. Det er fordi et godt omdømme er verdifullt, sjeldent og ikke kan imiteres. Derav følger det at omdømme har stor verdi for en virksomhet, en verdi enhver organisasjon bør hegne om.*»

De fleste virksomheter er opptatt av hva omgivelsenes mener om dem, og omdømme står derfor høyt på dagsorden og er et prioritert arbeidsområde for mange selskaper. Uten et godt omdømme er det vanskelig å rekruttere dyktige ansatte, øke salget, styrke kundelojaliteten og mye annet. Det er videre ettertrykkelig dokumentert at det er viktig å måle omdømmet. Ved å kartlegge og avklare hvilket omdømme organisasjonen har, blir det også tydelig hvilke mål man må jobbe mot og hvilke områder som må styrkes for å sikre virksomhetenes vekst og utvikling (Brønn og Ihlen, 2017)

Luoma-aho (2011) har skrevet en artikkel som heter, «Skapes offentlig sektors omdømme av forventninger?» Hun viser til at ulike offentlige institusjoner har retningslinjer for sin kommunikasjon med ulike publikumsgrupper og interessenter. Med interessenter menes her grupper og eller enkeltpersoner som har som mål å påvirke, de som blir direkte berørt av organisasjonen, og den gruppen som er viktig for organisasjonens eksistens. Denne gruppen er viktig fordi de vurderer organisasjonen ut fra dens handlinger og skaper en usynlig, men følbar holdning som påvirker driftsmiljøet og omdømmet til organisasjonen. Luoma-ahos (2011) studie har til hensikt å avdekke om interessentene har økende forventning og om det er en økt forventning til offentlig sektor. Luoma-aho (2011) stiller spørsmål om omdømmehåndtering handler om å håndtere forventninger. Hun mener at mekanismen om hvordan omdømme skapes er likt, enten det dreier seg om privat eller offentlig virksomhet.

Hva ligger i begrepet forventning? Begrepet beskriver en tro, eller en slags intuisjon, som også kan beskrives som en aktiv tilstand eller følelse. Det kan også være en innstilling eller et mentalt bilde av hvordan framtiden skal være. Denne tilstanden legger premissene for hvordan organisasjonen eller dens tjenester blir ansett og vurdert. Forventninger kan være realistiske eller urealistiske, og de kan derfor være vanskelige å håndtere for en organisasjon (Luoma-aho 2011)

Luoma-aho (2007B) har sett på sammenhengen mellom interessenters forventninger til offentlige organisasjoner, og deres omdømme basert på disse forventningene.

Tjenestetilbudet, service, samfunnsrollen, visjoner og lederskap vil måtte ivaretas som i en privat virksomhet. Samtidig tilsier forventningsdimensjonen at det er viktig å klargjøre hva organisasjonen faktisk har ansvar for, hva som er dets rolle og oppgaver. De forventninger borgerne skal kunne ha virksomheten, vil i stor grad være bestemt gjennom lovgivning.

Brønn og Ihlen (2017) viser til teorier av Berens og van Riel (2004) knyttet til tillit til forutsigbarhet i sosiale aktørers adferd. I min oppgave dreier det seg om tillit til institusjonen FeFo. Innfridde forventninger skaper tillit, som igjen påvirker omdømme. Luoma-aho (2007) påpeker at et fremragende omdømme krever kontinuerlig vedlikehold, tilføring av nye ressurser og nye bevis gjennom utøvelse av god praksis. Hun hevder derfor at virksomheter i offentlig sektor bør tilstrebe seg på å oppnå et nøytralt omdømme i stedet for et fremragende omdømme. Nøytralitet forstås som en mangel på sterke følelser, eller forutinntatte meninger, og nøytralitet forbindes med å være upartisk. Hun mener et nøytralt omdømme er det optimale, fordi da kan virksomheten på beste måte håndtere tilgjengelige ressurser og sikre god drift og likhet som er viktig for offentlige organisasjoner. Høye forventninger kan ha sitt utspring i sterke følelser som kan rokke ved status quo i organisasjonen.

Ved endringer i organisasjonsform i offentlig sektor, oppstår det en endring i relasjonen mellom virksomheten og publikum, med implikasjoner for politiske og administrative ledere. Det kan oppstå uklare ansvarsforhold, og organisasjonen kan oppfattes som mer komplisert og uklar. Da bør politikerne være lydhøre overfor borgerne, og så bør borgerne holde politikerne til ansvar for utøvelsen av sine posisjoner. Fokus bør være på resultatet og mindre på prosess. Borgerne kan ha ulike og sprikende interesser, og politikerne er ofte løst koblet til administrasjonens utøvelse av den tjenesten som gis. Dette kan medføre spenninger og konflikter, noe som spesielt kan komme til syne hvis det oppstår problemer og kriser (Christensen mfl. 2015)

Luoma-aho (2011) påpeker at omdømmet til virksomheter i offentlig sektor ikke skapes på samme måte som omdømmet til private selskaper ettersom deres funksjoner, virkeområde, offentlighet og mål avviker vesentlig på punkter som f. eks. likhet og allmenne tjenester..

Brønn & Ihlen (2017) peker på risikoen organisasjonen utsettes for når organisasjonens aktiviteter og retningslinjer ikke samsvarer med interessentenes forventninger. Da oppstår det et legitimitetsgap som kan undergrave virksomhetens eksistensgrunnlag. Et svekket omdømme er en trussel mot organisasjon, og det er viktig å ha forståelsen for betydningen av samfunnets forventninger til virksomheten. Brønn og Ihlen (2017:126) påpeker at: *«Håndtering av omdømmerisiko er derfor det samme som håndtering av forventninger»* Det er viktig å identifisere trusler mot omdømmet, for så kunne gjøre tiltak som har mål om å styrke omdømme. Det å gjøre en interessekartlegging og omverdensanalyse kan redusere

risiko og bygge tillit. Det store målet med et omdømmearbeid er få størst mulig tillit til organisasjonen.

### **3 METODE**

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for den metodiske forankringen som datainnsamlingen og analysen hviler på. Hensikten med metode er å frembringe gyldig, interessant og troverdig kunnskap om tema som skal studeres. Det er viktig å ha en strategi for hvordan dette skal gjennomføres (Jacobsen 2016). Det stilles krav om at studien skal være gyldig og relevant (valid) og at den skal være pålitelig og troverdig (reliabel). Med problemstillingen som utgangspunkt har jeg vurdert og tatt stilling til hva slags forskningsdesign som er mest egnet.

Denne studien er i hovedsak basert på intervjuer med fire informanter, tre menn og en kvinne, som alle er sentrale aktører innen samisk politikk og samiske medier. Jeg vil i dette kapitlet skrive litt om prosessen i forbindelse med utforming av problemstilling, valg av undersøkelsesopplegg, utvelgelse av informanter, innsamling av data, samt behandling og analyse av data. Jeg vil også si noe om reliabilitet, validitet og etikk. Til slutt vil jeg drøfte styrker og svakheter ved gjennomføringen.

Forskningsprosjektet er meldt inn og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) under prosjektnummer 58698.

#### **3.1 Problemstilling**

Jeg ønsker å innhente kunnskap om hvilken betydning forventninger har hatt for FeFos omdømme i dag, og jeg har med det som utgangspunkt også laget en hypotese. Forarbeidet som endte opp med etableringen av FeFo, strakk seg over 25 år, fra 1980 til 2005. Det lange tidsrommet kan ha gjort det utfordrende for informantene å huske tilbake til sine tidlige forventninger. Det har vært gjennomført tre store kvantitative undersøkelser blant befolkningen i Finnmark i tidsrommet 2012-2013. Dette medførte at det fantes gode data om organisasjonen som var relevant for min problemstilling. Jeg visste da at den generelle institusjonelle tilliten til FeFo ikke var spesielt god, bare 13% hadde svært god/god tillit

(Norut2015:66)<sup>14</sup> På bakgrunn av intervjuene er mitt inntrykk at denne situasjonen ikke har endret seg spesielt mye frem til i dag, selv om denne studien ikke kan generaliseres. For å finne ut hvorfor situasjonen var slik, ønsket jeg å gå i dybden og prøve å finne noen svar. Jeg ønsker å finne ut hva noen spesielt utvalgte informanter har av dybdekunnskap for å belyse problemstillingen i min studie. Problemstillingen skal tydelig signalisere hva oppgaven handler om og styrer studien i forhold til valg av teori, forskningsmetode, empiri og tema som skal analyseres (Busch 2016).

### **3.2 Valg av forskningsdesign – Kvalitative intervju**

Å ta et valg om forskningsdesign er å bestemme hvordan en skal forske. En kan velge mellom ekstensivt eller intensivt design, kvalitativ eller kvantitativ metode, tidsperspektiv og hoveddesign (Busch 2016). Jeg har valgt et intensivt design der jeg ønsker å gå i dybden og samle data fra et lite utvalg informanter. Dette ble valgt fordi studien skal undersøke et komplekst problem med flere mulige variabler. Åpne individuelle intervju regnes som en selvstendig forskningsmetode i samfunnsvitenskapene. Dette kan brukes som en enkeltstående fremgangsmåte, eller som et tillegg til annen datainnsamling (Jakobsen 2016).

Dette er en case-studie der jeg skal studere en organisasjon som har et helt spesielt historisk utgangspunkt. Virksomhetens forhistorie medfører at FeFo har spesielle betingelser som kan ha betydning for organisasjonen i dag. Jeg har gjennomført fire intervjuer som samlet sett gir et bilde, en dybdekunnskap og nyanser/tendenser, men som ikke kan generaliseres. Det som er spesielt for casestudien er at den er sterkt knyttet til konteksten den opptrer i (Busch 2016).

Min intensjon med å bruke en kvalitativ metode er å få et datagrunnlag som muligens kan svare på om det ble skapt forventninger som har betydning for dagens omdømme blant de samiske samfunnsaktørene, og som også har bidratt til å påvirke opinionen i det samiske samfunnet. Jeg vil også spørre om forventninger om fremtiden, da det kan peke på hvordan organisasjonen kan utvikles videre, organisatorisk og forvaltningsmessig. Mitt håp er at en kvalitativ undersøkelse vil åpne opp for en helhetlig forståelse av sosiale prosesser og sammenhenger blant utvalgte informanter (Jacobsen 2015).

Jeg utformet en intervjuguide som en forberedelse til kvalitative intervju. Kvalitative intervju gir mulighet for en helhetlig forståelse av sosiale prosesser og sammenhenger blant utvalgte

---

<sup>14</sup> <http://norut.no/nb/publications/finnmarkslandskap-i-endring-omgivelsenes-tillit-til-fefo-som-forvalter-eier-og>  
side 66

informanter (Bjørndalen 2011). Arbeidet med intervjuguiden tok tid. Jeg valgte en middels struktureringsgrad, med tre hovedspørsmål som var inspirert av Luoma-aho (Wæraas mfl. 2011: 90) modell om den gjensidige sammenhengen mellom interessenters erfaringer og forventninger. Spørsmålene fikk da struktur etter fortid, nåtid og fremtid.

### 3.3 Datainnsamling

Jeg har gjennomført kvalitative forskningsintervju med fire informanter. Dette er oppgavens primærdata, som jeg har innhentet spesifikt for denne oppgaven. Intervjuene er den viktigste kilden til svar på min problemstilling. Sekundærdata er annen informasjon som andre har produsert, og som er relevant i min studie. I denne studien dreier det seg om informasjon som tidligere rapporter og studier, samt informasjon fra organisasjonens hjemmeside.

All innsamling av data ble gjennomført i februar 2018 og jeg vil karakterisere det som en tverrsnittstudie. I denne studien var det ikke knyttet noe ønske om å se på endringer over tid. Å gjennomføre intervjuene over et tidsrom på omlag en måned var praktisk i forhold til den begrensede tiden som var tilgjengelig. Empirien blir da et bilde på hva informantene mente på det gitte tidspunktet.

Bakgrunnen for at jeg valgte å studere FeFo i min oppgave er min interesse for samiske forhold. Jeg er samisk, og har i en årrekke vært aktiv i samisk samfunnsliv, samisk politikk, og i reindrifta. Jeg har også vært reindriftras vararepresentant i FeFos styre, og har deltatt på styremøter ved flere anledninger. Etter at jeg hadde valgt FeFo som tema i min oppgave, ringte jeg direktøren i FeFo og informerte om mine planer. Han var positiv og syntes det var fint at jeg ville bruke FeFo i studien. Jeg startet systematisk å gå gjennom artikler, ledere og avisinnlegg om organisasjonen for de to siste årene, for på denne måten å danne meg et grunnlag for problemstilling og utfordringer som var knyttet til temaet omdømme. Jeg har ikke hatt mulighet for å sette meg inn i de samiskspråklige mediene, da jeg ikke behersker språket godt nok. Jeg gikk også igjennom den informasjonen som var tilgjengelig på FeFos hjemmeside, blant annet strategidokumenter og informasjon om virksomheten.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> <http://www.fefo.no>



Data fra intervjuene er behandlet som en innholdsanalyse. Jeg prøvde å finne data som omhandlet og lignet på hverandre, og som jeg kunne samle i ulike kategorier. Det er svarene i intervjuene som er styrende for hvordan analysekapittelet blir presentert (Jacobsen 2016). Intervjuene ble analysert ved at de ble delt opp og så satt sammen for å finne et mønster, og deretter tolket for å settes inn i en sammenheng. Målet er å organisert data etter tema slik at det kan presenteres på en oversiktlig måte (Johannessen mfl.2011).

### **3.4 Utvalg av informanter**

Utvelgelsen av informanter baserer seg på ulike vurdering som samlet skulle bidra med komplementerende data. Jeg hadde et ønske å intervju personer som hadde stor kompetanse på det samiske samfunnslivet og som hadde deltatt aktivt på sitt område i utviklingen av det samiske samfunnet. På den måten ville jeg kunne få frem reflekterte meninger og en representant for et større samisk felleskap.

Informantene ble valgt på det grunnlaget at de er kunnskapsrike, har gode kunnskaper om samisk historie, samfunnsliv, politikk og kultur, i kombinasjon med at de har kunnskap om FeFos historie og organisering. Jeg har ikke intervjuet noen som er eller har vært ansatt i FeFo. Informantene har erfaring og posisjoner fra regionalt og nasjonalt politisk nivå, også innenfor samepolitikk. I tillegg er en av informantene en medieaktør med en klar og tydelig samisk stemme gjennom en årrekke. Samlet hadde informantene kunnskap om den historiske bakgrunnen, samepolitikk fra 70-tallet og helt til dags dato, mediebildet, utredningsarbeid i alle ledd, internasjonal urfolkspolitikk og det politiske arbeidet som førte til etableringen av FeFo.

Det var for meg meget viktig å få intervjuet de riktige kandidatene, da valget av respondenter ville bli helt avgjørende for resultatet av studien.

### **3.5 Gjennomføring av intervju**

Jeg har valgt å foreta åpne individuelle intervju, der jeg ønsker å få frem hva den enkelte informant har av kunnskaper og meninger. Alle intervjuene ble gjort i fysiske møter med informantene i løpet av februar 2018. Jeg tok kontakt på telefon og sendte informasjon om

studien på mail til de jeg ønsket å intervju. Tilbakemeldingene var udelt positive. Jeg hadde satt av en time til gjennomføring, og intervjuene viste seg å vare fra ca. 40 til ca. 60 minutter.

Jeg startet intervjuene med å gi en muntlig orientering om strukturen på intervjuet, basert på intervjuguiden. Dette fungerte fint, og etter hvert som jeg fikk erfaring, ble intervjuene mer åpne og informantene fikk uttrykt sine tanker uten alt for stor innblanding av mine ideer.

Informantene var reflekterte og trygge i situasjonen. Intervjuguiden ligger vedlagt.

Jeg tok lydopptak av intervjuet og dette ble transkribert i sin helhet. Jeg startet analysen med å trekke ut deler av teksten av intervjuet i egne skjema for hver enkelt informant. Deretter lagde jeg et nytt skjema til hvert spørsmålene og plottet inn alle svarene fra de fire informantene. Så begynte arbeidet med å se etter mønster i svarene. Meningen var å organisere data etter tema. Samme tema fikk lik fargekode. Mønstrene på data kom frem og dette var styrende for hvordan analysen ble. Da meldte det seg også et behov for å se på om valgte teori var dekkende nok (Jacobsen 2016).

### **3.6 Reliabilitet, Validitet og etiske refleksjoner**

Reliabilitet sier noe om påliteligheten av de funnene som gjøres, og må vurderes og ivaretas gjennom alle valg og trinn som gjøres i forskningsprosessen. Valg av informanter, hvilke data som brukes, innsamlingsmetoden, bearbeiding av data og analyse er alle trinn i prosessen som kan påvirke påliteligheten. Forskeren bør derfor spørre seg selv om det er trekk ved undersøkelsen som har skapt resultatene man har kommet fram til (Jacobsen 2015). Et eksempel på dette kan være det som kalles for intervjuereffekt, at samtalen formes både i stil og innhold av partene som deltar (Jacobsen 2015).

I min studie kan valget av informanter være med å påvirke data og analysen. Jeg hadde bare informanter med samisk bakgrunn. Selv om jeg hadde en åpen intervjuguide ble intervjuene noenlunde likt gjennomført. Intervjuene fikk likevel ulike vinklinger og innfallsvinkler som var styrt av informantens eget fagfelt. Selvsagt ble intervjuene påvirket at jeg kjente intervjuobjektene. Informantene og jeg kjente hverandre fra tidligere. Det kan være positivt, men jeg ser ikke bort fra at det også kan være hemmende. I denne studien tror jeg ikke det var tilfelle, da disse informantene er erfarne politikere og meget medievante.

Validitet handler om gyldighet. For å vurdere intern gyldighet kan vi spørre om vi har fått tak i det vi ville ha tak i, og om resultatene oppfattes som riktige (Jacobsen 2015). Vanligvis kan man ikke vite om informantene har gitt et reelt bilde av sine forventninger og oppfatninger av organisasjonen. Utfordringen i denne studien er om de klarer og har mulighet å huske tidligere forventninger og opplevelser som er blitt ervervet over tid, eller om de ser tilbake i tid med de erfaringene som de har i dag. Jeg oppfattet informantene som troverdige, og de behersket intervjusituasjonen godt. Ekstern gyldighet kan vurderes ut fra om det vi har funnet kan overføres til andre sammenhenger (Jacobsen 2015). Denne studien er spesiell og bygger på forutsetninger som ikke lett kan overføres til andre sammenhenger. Selv om studien ikke er generaliserbar, kan kunnskapen som studien kom frem til, være interessant for mange. Jeg begrenset utvalget av informanter til fire, men et større antall informanter og dermed et bedre datasett, kunne gitt studien enda større gyldighet. Jeg mener studien fikk bra gyldighet, da de valgte informantene satt med et stort potensiale av kunnskap og erfaringer. Samlet sett ble innsamlet data gjennom kvalitative intervju både troverdig og gyldig.

Arbeidet med oppgaven er tuftet på vedtatte forskningsetiske retningslinjene (NESH) som kort handler om, «*informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade*» (Jacobsen 2015:91) Etikk i forbindelse med en masteroppgave handler om de prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om noe er riktig eller galt. Etikk i forbindelse med bruk av kvalitativ metode betyr å utvise redelighet og nøyaktighet i arbeidet med forskningsresultater. Vi lærte tidlig i dette studiet at plagiering er et alvorlig brudd på etiske standarder. Jeg har sendt samtykkeerklæringa og informasjon om studien i godt tid før selve intervjuet. Møtet startet med å gjøre vedkommende oppmerksom på at deltakelse som informant var frivillig. De fikk også informasjon om at de når som helst kunne trekke seg fra studien og at alt innsamlet materiale ville bli publisert på en slik måte at ingen skal kunne bli gjenkjent (Jacobsen 2016).

Et forhold som kan ha påvirket studien er behandling av Nessebysaken. Saken handler om at Utmarkdomstolen hadde avgjort at et Nesseby bygdelag skulle få styrings- og forvaltningsrett over lokale utmarksressurser i deler av Nesseby kommune på Varangerhalvøya. FeFo anket denne avgjørelsen til Høyesterett, og tidlig i 2018 avsa Høyesterett en enstemmig dom der FeFo ble anerkjent å ha denne retten. Saken bidro til stor oppmerksomhet om FeFo og retten til lokal forvaltning. Høyesteretts kjennelse ble lagt frem like før siste intervju, og jeg ikke at

dette kan ha påvirket informanten og dermed påvirket data jeg fikk ved dette intervjuet. Saken ble debattert i det samiske samfunnet og av mine informanter.

## **4 ANALYSE OG PRESENTASJON**

I denne studien ønsket jeg å finne svar på om forventningene som ble skapt under arbeidet med Finnmarksloven og etableringen av Finnmarkseiendommen, har vært med på å påvirke organisasjonens omdømme i dag. I dette kapitlet vil jeg presentere og analysere data samlet.

Målet er å avdekke meninger som ikke kan måles i kvantitet eller frekvenser, men synspunkt hver enkelt informant har og som kan gi dybdekunnskap om et komplekst tema. Jeg vil undersøke hvordan informantene opplever at omdømmet til FeFo er, med utgangspunkt i de forventninger de har til FeFo. Hvordan opplever de at disse forventningene er blitt innfridd, i møte med FeFos håndtering av samfunnsoppdraget gitt av Finnmarksloven, og på vegne av Finnmarks befolkning.

Svarene fra studien og tolkningen av dette vil bli drøftet opp mot teorien som er beskrevet i teorikapitlet. Intervjuguiden hadde tre hovedspørsmål, og dette kapitlet vil også ta utgangspunktet i dette.

### **4.1 Forventninger**

Jeg har valgt å dele kapitlet om forventninger inn i tre kategorier:

1. En forventning om lokal forvaltning.
2. En forventning om større fokus på samiske rettigheter.
3. En forventning om et oppgjør mot det som beskrives som gammel urett

#### **4.1.1 Lokal forvaltning**

Hvordan lokale naturressurser i bygder og byer skulle forvaltes har vært et sentralt spørsmål etter innføring av FeFo. Stridstemaet har vært hvorvidt disse skulle forvaltes av FeFo på vegne av folket i Finnmark, eller om de skulle forvaltes lokalt av bygder, bygdelag og kommuner.

En av informantene uttrykte seg slik: «... *forventninger om større forvaltning på kommunenivå og lokale forvaltningsordninger ...*», mens en annen sa: «*Jeg trodde/forestilte meg at finnmarkseiendommen ble et organ som forvalter grunnen og ressurser i Finnmark på en måte som også tar hensyn til lokale rettigheter rundt om*».

Informantene er tilfreds med at forvaltningen er overført fra Statsskog til FeFo, men de hadde likevel forventning om lokal forvaltning på et lavere nivå, der nærhet til ressursene skulle gi rett til forvaltning i nærområdene.

Stortingets vedtak av Finnmarksloven medførte at eierskap og forvaltning av grunn i Finnmark ble overført til FeFo på vegne av Finnmarks innbyggere.

En av informantene sa dette: «*det var et historisk tidsskille, at endelig skulle finnmarkingene selv være i førerretet, våre rettigheter, våre tradisjoner skulle ivaretas og det skulle bli slutt på den tiden at vi måtte stange hodet mot veggen, mot en statlig overmakt.*»

Opprettelsen av FeFo ble oppfattet som et historisk tidsskille. Men ble det slik, eller fortsatte praksisen som under Statskog?

En informant sier det slik: «... *At bygdene skulle få et tettere forhold til det å ta ansvar for ressursene de alltid hadde høstet av*» og «... *Forventninger om større forvaltning på kommunenivå og lokale forvaltningsordninger*».

En annen sier det slik: «... *tredje forventning, forvaltning i forhold til bygder og ikke etnisitet*», mens en tredje sa dette: «*jeg trodde/forestilte meg at finnmarkseiendommen ble et organ som forvalter grunnen og ressurser i Finnmark på en måte som også tar hensyn til lokale rettigheter rundt om*».

Intervjuene i denne studien viser en klar forventning om at FeFo skulle bli et organ som forvaltet grunnen og ressurser i Finnmark på en måte som tok hensyn til lokale rettigheter, og at bygdefolk skulle få et tettere forhold til de ressursene de alltid hadde høstet av.

Gjennom FeFo ble etablert for å få en ny forvaltning av grunnen og ressursene i Finnmark. Samerettsutvalgets mindretall ønsket å bruke begrepet Finnmark grunnforvaltning, men navnet ble Finnmarkseiendommen. Det antyder at virksomheten ikke bare forvalter, men også er eier.

Albert og Whetten (1985) omtaler identitet som sentrale, distinkte og varige egenskaper ved en virksomhet. FeFo er grunnforvalter i Finnmark, mens gjennom etablering av Finnmarkskommisjonen skal lokale rettigheter utredes videre.<sup>16</sup> Informantene gir tydelig uttrykk for en forventning om lokal forvaltning på et lavere nivå, som kommuner og bygdelag. Kvåle og Wæraas (2016) viser til at organisatorisk identitet er omdiskutert. De stiller spørsmålstegn ved hvor statisk og stabilt det er, når omdømme er bygd på ideer og forestillinger som gir forståelse av virkeligheten.

En informant sa det slik:

*«...det var et historisk tidsskille, at endelig skulle finnmarkingene selv være i førersetet, våre rettigheter, våre tradisjoner skulle ivaretas og det skulle bli slutt på den tiden at vi måtte stange hodet mot veggen, mot en statlig overmakt. Så forventningene var skyhøye. Forventningen var at folket i Finnmark, og særlig bygdefolket, skulle få respekt for sine hevdvunne og tradisjonelle rettigheter til utmarka».*

Dette viser seg at det er forventninger om at finnmarkingene nå skulle være med på å bestemme og ha rettigheter til områder basert på lang tids bruk. Høsting av naturressurser som bær og fisk, skulle anerkjennes, og oppførte byggverk som hytter og gammer skulle kunne videreføres. Det var et håp og stor forventning om en anerkjennelse av at gammel tradisjonell bruk av slektsområder skulle videreføres.

En av informantene sa det slik: «ja æ forventet akkurat det. Det ble ikke akkurat som vi hadde foreslått, men i prinsippet ble det jo det». Dette viser en erkjennelse at man ville ha FeFo, men at virksomheten ikke har blitt helt slik en hadde ønsket. Det er 12 år siden opprettelsen av FeFo, Finnmarkskommisjonens arbeid tar tid, og utfallet har ikke blitt helt slik man hadde forventning om. Utsagnet viser informantens utålmodighet, og tidsbruken fram til en endelig avklaring av lokale rettigheter for bygder og lokalsamfunn kan medvirke til kritikk mot FeFo.

Svarene tyder på at interessentenes forventninger er påvirket av, og skapt i forhistorien frem til opprettelsen av FeFo, i lys av den norske forvaltningspolitikken, den samiske

---

<sup>16</sup> <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/finnmarkskommisjonen/Om-kommisjonen/Bakgrunn-og-lovgrunnlag/>



rettighetskampen og Samerettsutvalgets arbeide med tre NOU-er. Alt dette var med på å danne forventninger til FeFo.

Hva var det som skapte disse forventningene? Luoma-aho (2011) sier at forventninger skapes i hodet til interessentene på bakgrunn av deres positive eller negative livserfaringer.

Luoma-aho (2011) skiller også på type forventning. Det handler ikke bare om forventninger om ytelse, men det hun kaller for sosioetiske forventninger. Jeg tolker dette begrepet til å handle om forventninger av konvensjoner og forhold til menneskets rolle og rettigheter i samfunnet. Dette begrepet kan også brukes i denne studien, da det er slike typer forventninger informantene uttrykker, forventninger om anerkjennelse av bygdefolks rettigheter til sine nærområder, ansvar, myndighet, medbestemmelse og vern. Slik en informant uttrykker: *«Bedre beskyttelse av rettighet for de som bodde i samiske bygder og andre bygder».*

Hvis man ser på mediebildet i Finnmark for de to siste årene tyder det på en økende kritikk fra det samiske samfunnet. Bakgrunner for det kan være at arbeidet til Finnmarkskommisjonen tok lang tid, og at FeFo oppleves som en *«en motspiller og ikke medspiller i Finnmarkskommisjonens arbeid»* slik en av informantene sa det. Vedkommende sa også: *«... hvor fefo som alle trodde skulle være den som hjelper folk med å på papirer og formaliteter i orden, så er man plutselig i en mere vrien jordherre enn det staten i sin tid var. ... holdningene ... er lite respektfull».*

Det oppleves som om FeFo motarbeider det grunnlaget virksomheten er etablert på. De forventningene informantene hadde om lokal forvaltning på lavere nivå har fortsatt ikke blitt innfridd. Det er mange og sterke følelser i forhold til forventningene til nettopp dette. Begrepet forventninger er ifølge Luoma-aho (2011) knyttet til følelser. Det kan være spesielt utfordrende når forventningene er store og ikke nøytrale. Sterke følelser skaper høye forventninger. Det er åpenbart at de store forventningene informantene har til FeFo er bygd på sterke følelser på grunn av de historiske forholdene. Det samsvarer godt med resultatene i Luoma-aho (2011) sin studie.

Min analyse viser at de viktigste og største forventningene til mine informanter er lokal forvaltning på kommune og bygdelagsnivå.

#### **4.1.2 Større hensyn til samiske rettigheter**

Det er sammenfallende forventninger hos informantene om at FeFo bør ta større hensyn til samiske rettigheter i sin forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark. Finnmarkslovens formålsparagraf har en todelt beskrivelse av forvaltning. Del en sier at forvaltningen skal være til det beste for fylkets innbyggere, mens del to sier at forvaltningen skal gi særlig grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.<sup>17</sup> Informantene mente at del to burde brukes til å beskytte alle som er bosatt i bygdene, enten de er samiske eller ikke. En informant sa det slik: *«Når samerettsutvalget hadde svart JA til at samene hadde rettigheter til landområdene og formålsparagrafen, skulle det historiske faktum brukes for å beskytte Finnmark.»* Ingen av informantene ga uttrykk for en forventning om rettigheter eksklusivt bare for samer. Det var et ønske om at FeFo skulle bruke denne kjensgjerning som beskyttelse for alle som bor i Finnmark. Dette ble uttrykt slik: *«FeFo må ikke være redd for å beskytte områdene med en samisk begrunnelse. Dette er positivt da det er en beskyttelse av naturen og ressursene som skal tilkomme alle i lokalbefolkningen».* Argumentet om samiske rettigheter skulle brukes til det beste for bygdefolket og lokale rettigheter. Et skifte fra samiske rettigheter til lokale rettigheter, det var der informanten ønsket at fokus skulle være.

Brønn og Ihlen (2017) viser til at omdømme bygges på et troverdig og ekte grunnlag. Den organisatoriske identitet bør gjenspeile hvem organisasjonen er. Det viktigste særtrekket er her hva som er sentralt, unikt og varig ved organisasjonen. Ved å forme en meningsfull identitet kan man skape tillit hos interessegrupper, og dermed legge grunnlag for en langvarig relasjon mellom FeFo og omgivelsene.

En informant sier: *«Hovedformålet var å imøtekomme befolkningen, spesielt det samiske, og næringene, og også den øvrige befolkningen. Det var der fokus skulle være».* Informanten gir uttrykk for at det viktigste særtrekket, det samiske aspektet ikke blir ivaretatt på en god nok måte. Dette underbygges av den brukerundersøkelsen i 2013, som viser manglende tillit hos den samiske befolkningen.

De historiske betingelsene til opprettelsen av FeFo er spesielle. Finnmarkslovens formålsparagraf er unik gjennom den sterke presiseringen av FeFo sitt ansvar for å forvalte på grunnlag av samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. En av informantene uttrykte: *«Jeg tror at folket, særlig i de samiske områdene, hadde en forventning om at nå skulle de slippe å ha sånne unødvendige tvistesaker med*

---

<sup>17</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>

*grunnforvalteren enten det gjaldt omfang og utstrekning av gamle private eiendommer, om det gjaldt retten til bruk av utmarka, retten til å ha enkle bygg stående i utmarka i familienes gamle slektsområder».* Jeg ser at denne informanten hadde en forventning til at FeFo skulle anerkjenne samiske rettigheter på bakgrunn av lang tids bruk. Ser man i FeFos strategiske plan vedtatt i 2015, finnes det ingen formuleringer som gir næring til slike forventninger. Slike forventninger kan ha sin opprinnelse i forarbeidene til opprettelsen av virksomheten.

En av informantene sier det slik: *«Skulle ønsker at FeFo var mere tydelig i utøvelsen av formålsparagrafens samiske dimensjon. At de turte å si at vi har fått de her rettighetene med begrund i det historiske faktum, at vi bor i Sameland. Da er jeg litt sterk, når æ sier Sameland, da mener æ Sameland i Norge.»* Videre ble det sagt av samme informant om FeFo: *«Man ser ikke styrken i det, det ligger en styrke i det å ta vare på den samiske kulturen og næring, det er en fordel for Finnmark, spesielt i utvikling og den globale verden»*

Albert og Whetten (1985) mener spørsmålet om hvem vi er, er svaret på organisasjonsidentiteten. Formålsparagrafen<sup>18</sup> er også et grunnlag for hva FeFo er, og dens samiske fokus gjør organisasjonen unik. FeFos styre bør ha en bevisst holdning til at det skal styre etter Finnmarksloven, med et spesielt fokus på formålsparagrafen. En må derfor forvente at formålsparagrafen er styrende for hvordan virksomheten agerer, og at vedtak fattet av styret er et produkt av vurderinger gjort opp mot Finnmarksloven. Grunnen FeFo eier og forvalter skal forvaltes til det beste for Finnmarks befolkning, både den samiske og den ikke-samiske. De samiske interessene kan komme i konflikt med det øvrige samfunnets interesser, og styrets vurdering av formålsparagrafen til å handle om en helhetsvurdering til det beste for alle i Finnmark kan oppleves som utfordrende for denne informanten.

Informanten sier det slik: *«Æ tror det for å si det rett ut, kompromiss er ikke alltid det beste, for utvikling. Hvis et styre for ofte kompromisser, for å få en løsning må finne en mellomvei, så får man ikke frem hovedmålsettingen, som ligger i formålsparagrafen».*

### 4.1.3 Oppgjør mot gammel urett

---

<sup>18</sup> Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Informantene gav alle uttrykk for at de var positive til etableringen av FeFo. Prosessen frem til etablering var grundig og gav håp om en ny holdning til forvaltning i tråd med samiske rettigheter i Finnmark. I tillegg var det forventninger til at den samiske historien skulle fortelles korrekt. Den norske nasjonsbyggingen ble fortalt og skrevet på bekostning av det samiske. En av informantene sa: *«Så det var min forventning at vi nå må bli kvitt den gamle falske forestilling om at staten har eid Finnmark fra de eldste tider»*. Dette blir den tredje kategorien av forventninger; et oppgjør med gammel urett mot befolkningen i Finnmark.

Forventning er en slags intuisjon eller følelse som gir et mentalt bilde av hvordan fremtiden skal være. Denne tilstanden legger premisser for hvordan FeFo blir ansett og vurdert. Om interessentens forventninger er urealistiske kan dette bli en utfordring for organisasjonen (Luoma-aho 2011). Forventninger om oppgjør med gammel urett er uttrykk for noe som kan være vanskelig for FeFo å innfri. Etableringen av FeFo var på mange måter resultatet av dette oppgjøret, nemlig en erkjennelse av gammel urett mot samene, og en innrømmelse av at statens eierskap var bygd på et uriktig grunnlag. Hvis hensikten med en slik forventning er et ønske om, slik en informant sier: *«et organ som tok hensyn til alle brukergrupper og de ulike rettsgrunnlag som man finner i Finnmark når det gjelder bruken av naturen, bruken av arealene, bruken av utmarka. Det var det jeg forventet»*, så kan dette være forventning som ikke er urealistisk. Finnmarkskommisjonen har jobbet med dette i flere år. De gått gjennom seks felt og holder på med tre nye områder. Målet er å kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som folk i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk.<sup>19</sup> Til nå har dette arbeidet ikke identifisert en rett til større rettigheter utover det som er stadfestet i Finnmarksloven §§ 22 og 23.

En informant sier det slik: *«...forvaltning i forhold til bygder og ikke etnisitet»*, mens en annen sier: *«Hovedformålet var å imøtekomme befolkningen, spesielt det samiske, og næringene, og også den øvrige befolkningen. Det var der fokus skulle være»*.

Jeg vurderer det slik at informantene i denne studien har hatt forventninger om at arbeidet skulle identifisere og legitimere større rettigheter til lokalbefolkningen, både i samisk og ikke-samiske områder. Dette er forhold som ikke direkte er knyttet til FeFo, men der FeFo er blitt

---

<sup>19</sup> <https://uit.no/Content/361308/LoR%202013-8%20Finnmarkskommisjonens%20bevisvurderinger%20og%20rettsanvendelse.pdf>

part i saken siden slike rettigheter samtidig vil redusere virksomhetens forvaltning av grunn og naturressurser.

Iflg Wæraas mfl. (2016) skiller offentlig virksomhet seg fundamentalt fra privat sektor ved at de har historiske betingelser som ikke privat virksomhet har. I dette tilfellet har FeFo en forhistorie som i stor grad påvirker organisasjonens omdømme. Dette er betingelser for virksomheten som FeFo i sin omdømmehåndtering må ta høyde for. Denne vurderingen er i tråd med synspunktene til Wæraas mfl. (2016), der de mener at offentlig virksomhet skiller seg fundamentalt i forhold til privat sektor ved å ha en unik kjerne. FeFos tilpasning til sin særegne kjerne er nødvendig og bør utøves løpende.

## **4.2 Innfrielse av forventninger? - Omdømme**

Jeg vil se på forventninger i forhold til:

1. Den politiske utøvelsen i styret.
2. Administrasjonen forhold til omgivelsene.

Informantene har kjennskap til disse områdene gjennom sin politiske tilknytning og media. Flere av informantene har gjennom sitt engasjement hatt innsyn i sakspapirer og styrevedtak, og de har også vært sentrale deltakere i arbeidet med forarbeidene til etablering av FeFo.

### **4.2.1 Den politiske utøvelsen**

FeFo er en selvstendig virksomhet med innbyggerne i Finnmark som eiere, og er definert som et rettssubjekt av sitt eget slag. Virksomheten er kompleks og ikke enkelt å sette seg inn og å forstå. Moldenæs (2011) har studert hybride offentlig organisasjoner og delt inn i tre idealtypiske identiteter, forretnings-, organisasjons- eller statsmaktsidentitet. FeFo er ikke et offentlig myndighetsorgan, men heller ikke privat virksomhet i vanlig betydning. De er et selvstendig rettssubjekt med et klart samfunnsoppdrag stadfestet i Finnmarksloven.

Virksomheten er styrt av Finnmarksloven, og det kan tilsynelatende inneha alle de tre idealtypiske identiteter som Moldenæs (2011) viser til i sine studier. Mange ser nok på FeFo som offentlig organisasjon, siden den etterfulgte Statskog. Dette skaper utfordringer i forhold

til forventninger befolkningen har til organisasjonen. FeFo har flere roller, som eier, forvalter og næringsaktør, og det er ikke overraskende at dette skaper noen utfordringer i forhold til identitet. Virksomheten er et forvaltningsorgan som er organisert som en stiftelse, der de forvalter grunn og ressurser på vegne av befolkningen i Finnmark. Særlig er det FeFos rolle som næringsaktør som har skapt debatt i media. (Norut 2015:1) FeFo tok da på seg en ny rolle som selvstendig næringsaktør, og målet var å sikre at denne verdiskapningen skulle forbli i Finnmark. Både Sametinget og Finnmark fylkeskommune var negative og fryktet at det skulle bli en rollekonflikt som medeier/forretningsaktør og forvalter.

I intervjuet med iFinnmark.no sier Aili Keskitalo: *«I Finnmarkslovens formålsparagraf står det at land og vann i Finnmark skal forvaltes bærekraftig og det skal spesielt tas hensyn til samisk språk, kultur og næringer, blant annet reindriften. Her må Finnmarkseiendommen gjøre en bedre jobb. De må legge vekk utvinningskåtheten, tenke bærekraft og sikre reindriften. Vi er ikke fornøyd med holdningen til Nussirs planer i Kvalsund og vi er kritisk til planer om utbygging av vindkraft.»*

Dette tyder på at FeFos holdning til samiske rettigheter og naturinngrep kan forklare manglende tillit fra deler av befolkningen. Det er spesielt innenfor saker relatert naturinngrep at forskjellen mellom samiske interesser og storsamfunnets interesser blir tydelige. Det er viktig at FeFos styre forstår hvordan vedtak og beslutninger påvirker hvilken legitimitet og hvilket omdømme virksomheten har i befolkningen (Brønn og Ihlen 2017).

FeFo er ikke et politisk organ og dermed ikke et folkevalgt organ. Det er forbeholdt oppnevningsorganene Finnmark fylkeskommune og Sametinget som utnevner styremedlemmene til styret i FeFo. Helt fra før etableringen av FeFo og de konsultasjonene som var da, og frem til i dag, har arbeidet vært preget av kompromisser.

En informant sier det slik: *«Æ tror det for å si det rett ut, kompromiss er ikke alltid det beste, for utvikling. Hvis et styre for ofte kompromisser, for å få en løsning må finne en mellomvei, så får man ikke frem hovedmålsettingen, som ligger i formålsparagrafen.»*

Ofte ser man at styret er delt i to, spesielt i saker som berører samiske forhold. Skillelinjene i styret følger ikke tradisjonelle partipolitiske linjer, men går etter hvem representantene er oppnevnt av.

Aili Keskitalo sier: *«Finnmarksloven var et kompromiss. Etter mer enn ti år er jeg ikke helt fornøyd med Finnmarkseiendommens vilje og evne til å forsvare samiske interesser, for eksempel i forbindelse med mineralvirksomhet».*

Sametingspresidenten sier videre: *«Vi er ikke fornøyd med holdningen til Nussirs planer i Kvalsund og vi er kritisk til planer om utbygging av vindkraft».*

Nussir er et selskap som ønsker å utvinne kobber i Kvalsund kommune, og der avfallet fra gruvevirksomheten er tenkt samlet i et sjødeponi. Sametingets representanter har vært spesielt negative til en slik virksomhet, begrunnet i konsekvenser for reindrifta og laksefisket, mens representantene utnevnt av Finnmark fylkesting har vært positive, begrunnet i de store økonomiske konsekvensene for kommunen og regionen. Styreleders dobbeltstemme er viktig og ofte avgjørende for utfallet av saken.

En av informantene sa: *«FeFos styre er uforutsigbar og har ikke en rød tråd».* Skillet gjør at styret ikke oppfattes som et kollegium på tvers av oppnevningsorganene.

En fordel med flere identiteter er at de kan eksistere side om side og ikke nødvendigvis være i konflikt med hverandre ifølge Albert og Whettens (1985). Styremedlemmene ser ut til å ha forskjellige holdninger til den samiske dimensjonen i sitt styrearbeid og dermed også forskjellig oppfatning av organisasjonsidentitet. Kan denne utfordringen snus om til å bli styrke? FeFo har en kompleks identitet og et sett med roller som opererer i komplekse omgivelser. Gjennom å være lydhør overfor ulike interesser og behov kan FeFo tilfredsstille ulike forventninger og dermed bedre sitt omdømme. FeFo styre bør også ha en felles oppfatning av hva FeFo er og hva som er basis for virksomhetens organisatoriske identitet. Det er ofte vedtak fattet i styret som skaper den største kritikken mot FeFo.

En av informantene sa det slik: *«FeFo bør sette seg ned og tenke nøye gjennom den forvaltningspraksis gjennom de årene de har holdt på. Og stille seg spørsmålet: Har den hovedpraksisen vært i henhold til formålsparagrafen? Det er det helt grunnleggende spørsmålet. Og da bør man engasjere seg og stille det spørsmålet breiest mulig. Og hvis man kommer fram til at praksisen ikke har vært så i henhold til formålet i finnmarksloven som den skulle ha vært, så må man se på den praktiske politikken. Hva er det vi er nødt til å endre for at formålsparagrafen skal bli en viktig rettesnor for det arbeidet vi gjør?»*

En informant sa: «Jeg tror at både fylkestinget og sametinget oppnevnte folk i styret som kanskje ikke hadde de rette forutsetninger for å kunne overta et så stort ansvar.» Informanten mente at noen styremedlemmer ikke hadde gode nok forutsetninger for å lede organisasjonen i henhold til formålsparagrafen.

Styremedlemmene blir utpekt med tre representanter fra Sametinget og tre fra Finnmark fylkesting. På hvilket grunnlag skjer disse valgene? Er det kompetanse på styrearbeid, kunnskap om virksomheten eller politisk tilhørighet? Styret oppnevnes i tilknytning til fylkestingsvalg og sametingsvalg, og de som har flertallet i Sameting og fylkesting peker ut styremedlemmene. FeFos organisasjonsidentitet bygger på formålsparagrafen. Det fordrer at de valgte styremedlemmene har kunnskap om virksomhetens formålsparagraf, slik at de kan operasjonalisere denne i sitt styrearbeid. Dette utsagnet kan være tilbakemelding til styre og oppnevningsorganene. At oppnevningsorganene holder kontakten med sine valgte styremedlemmer kan være et styringsredskap for politisk innflytelse. Det er også viktig at valgte styremedlemmer har den kompetansen som kreves for å sitte i FeFos styre. Som styremedlem har en plikt til å ivareta virksomhetens interesser på best mulig måte, og påse at den drives i samsvar med Finnmarksloven. En av informantene mente FeFo led under mangelen på en generalforsamling med Finnmarks kommuner som øverste organ. Dette kunne ha gitt større nærhet til kommunene og mulighet for større lokal forankring av virksomheten. Føler befolkningen at de har eierskap til organisasjonen, og har den god nok mulighet å påvirke virksomheten i overenstemmelse med det de oppfatter som kjernen i Finnmarksloven? Røvik (2014) viser til at ulike aktørgrupper bedømmer virksomhetens evne til å etterleve lover og regler, og hvordan den opptrer i saker med offentlig oppmerksomhet. Omdiskuterte avgjørelser i styret gir omtale i de fleste medier i Finnmark. Aktørgruppenes bedømming av disse forholdene påvirker dermed FeFos omdømme.

Det er utfordrende å skape en forståelse av hva FeFo er. Det er slått fast at FeFo er «et eget rettssubjekt av sitt eget slag», der styremedlemmene oppnevnes av det offentlige for å ivareta intensjonene bak Finnmarksloven. FeFo er altså et selvstendig rettssubjekt og privatrettslig selskap, der styremedlemmene har som hovedoppgave å ivareta virksomheten på den beste måte. I oppstarten av virksomheten oppfattet Finnmark fylkeskommune seg som «eier» av virksomheten (Norut 2010:4 s.2) Dette var nok også med på å også å skape uklarheter for styremedlemmenes roller, men også de ulike interessentenes forståelse av organisasjonens identitet. Christensen mfl. (2009) viser til at et mangfold av identiteter og derav flere ulike



verdier kan bidra til å danne et lite stabilt og oppsplittet eksistensgrunnlag. Når organisasjonsidentitet er vanskelig å forstå, vil det også kunne påvirke organisasjonens omdømme, da forventningene ikke samsvarer med virksomhetens formål.

Informantene tok opp ulike vedtak gjort i styre som de mente ikke var i tråd med intensjonen i formålsparagrafen, det var spesielt opphevelsen av begrensing for utlendingers rett til fiske i områder utenfor 5 km fra europavei, fylkesvei og riksvei, som vakte forundring hos samtlige informanter. Informantene mente at vedtaket «*påvirket lokalbefolkningen negativt*», «*her ivaretar man ikke lokalbefolkningen*» og «*her kastet man vrak på finnmarkingenes interesser*». Informantene mente ordningen burde vært opprettholdt med begrunnelse i formålsparagrafen, da det vernet om lokalbefolkningen og deres rett til å høste i egne områder. Forventningene til vern mot utlendingers høsting i egne nærområder ble ikke innfridd. Denne saken ble mye debattert i media og rundt kjøkkenbordet hjemme hos folk. Omdømmet til FeFo ble satt under press. Brønn og Ihlen (2017) mener målet med å bygge identitet er blant annet å skape samhold blant ansatte og interessenter, kontroversielle vedtak i strid med forventningen informantene og andre samiske aktører bidrar ikke til å skape samhold til FeFo.

#### **4.2.2 Administrasjon**

En av informantene uttalte at «*FeFos administrasjon oppfattes som profesjonelle*» og de hadde en «*... desentralisert struktur som fungerer tillitsvekkende*» I tillegg mente en annen informant at: *FeFo er gode på elgforvaltning, der samarbeider de tett og godt med kommunene*», og den tredje informantene mente: «*En ting som FeFo skal ha ros for er når det gjelder sjølaksefisket, så har man stilt seg på lag med sjølaksefiskene når det gjelder regulering av det*».

Omdømmeoppskrifter har sitt utspring fra privat sektor, der forutsetningene er konkurranse og profitt (Wæraas mfl. 2011). FeFo har ingen konkurrerende virksomhet som gjør at de trenger å skille seg ut for å være attraktiv for å selge varer og tjenester. De har likevel som mål å drive effektivt med sikte på å oppnå gode økonomiske resultat. Verdiene som forvaltes, eies av befolkningen i Finnmark, og når grunn selges skal den mulige profitten tilbake til

FeFo og ikke hentes inn av private eller kommuner. FeFo er selvfinansierende, og noe av overskuddet fra virksomheten brukes til sponsing av idrett og friluftsliv i Finnmark. Det er mulig å søke FeFo om Grønne midler<sup>20</sup> Slike tiltak gir positiv omtale av FeFo, og vil på sikt kunne gi et bedre omdømme.

Omdømmehåndtering handler også om å være mere serviceinnstilt og brukerorientert (Wæraas mfl. 2011).. Informantenes utsagn tyder på at FeFos administrasjon oppleves som serviceinnstilt og brukerorientert, noe som er gode bidrag for FeFos arbeide med omdømme.

De fleste virksomhetene er opptatt av omdømme. FeFo har gjennomført flere undersøkelser som så på tilliten til virksomheten, sist i 2015. Informantene mener i hovedsak at FeFos administrasjon har et godt omdømme. Ved å kartlegge og avklare hvilket omdømme organisasjonen har, blir det også tydelig hvilke mål man må jobbe mot og hvilke områder som må styrkes for å sikre virksomhetenes vekst og utvikling (Brønn og Ihlen, 2017) Administrasjonen har gjort tiltak i overensstemmelse med utfordringene som ble påpekt i de to rapportene fra Norut. Det er viktig ifølge Røvik (2014) for å kunne fornye tillit og legitimitet hos de ulike interessentene i Finnmark.

En informant uttalte: «*FeFo administrasjon oppfattes som profesjonelle*», og at de er «*Flink med kommunikasjon, står i vanskelige saker og forklarer, gemmer seg ikke.*»

Det trekkes også fram at den desentraliserte strukturen synes å fungere, siden man kommer tettere på kommunene. Det legges også merke til at FeFo er blitt flinkere til å arrangere høringer og folkemøter. De stiller på bygdemøter og hører på lokalbefolkningen, og en informant påpeker at dette var tillitsvekkende og noe administrasjonen bør fortsette med, og kanskje også i sterkere grad gjøre enda mer. Informantene har forventninger til FeFo om tjenestetilbud, service og samfunnsrollen som også Luoma-aho (2007) har påpekt må ivaretas av offentlig og privat sektor. Forventningene til FeFo ansvar er beskrevet i Finnmarksloven, men en lov kan alltid tolkes i forhold til hvordan man ønsker virkeligheten skal være.

---

<sup>20</sup> <https://www.fefo.no/friluftsliv/gronne-midler-stotteordning/>

### 4.3 Hva skal til for å forbedre omdømme - Identitet

Jeg ønsket også å spørre informantene om hva som skulle til for å bedre FeFos fremtidige omdømme. Mitt mål er å få frem informantenes syn på organisasjonens fremtid.

Luoma-aho (2011) viser til at tidligere erfaringer skaper et omdømme, og at erfaringene skaper forventninger om fremtiden. Det er en gjensidig sammenheng mellom informantenes erfaringer og de forventningene de har til fremtiden.

Informantene foreslo at disse tiltakene kunne forbedre FeFos omdømme:

1. Evaluering av virksomheten og praksis
2. Tettere samarbeid kommuner og bygder

FeFo bør ha et godt omdømme. På lang sikt vil dårlig omdømme kunne få konsekvenser (Brønn og Ihlen 2017). Hvis den politiske posisjonen på et eller annet tidspunkt mener at dagens ordning ikke fungerer etter intensjonene, kan Finnmarksloven endres, og dermed også rammene for FeFo.

#### 4.3.1 Evaluering av virksomheten og praksis

En informant sa: *«det ble gjort en del strategiske feilgrep ved oppstarten av FeFo. Så gjorde man ting i gal rekkefølge. At man opprettet finnmarkseiendommen som skulle overta etter Statskog samtidig som rettighetsforholdene ikke var avklart. Nå blir jo FeFo i alle saker en motspiller i stedet for å være en medspiller for folket i områdene».*

En av informantene har tidligere pekt på nødvendigheten av å gjøre en evaluering av organisasjonen og dens praksis. Informantene mener klart at FeFo ikke helt har blitt slik de forventet. De er ikke fornøyd med omfanget av lokal forvaltning og oppfyllelse av formålsparagrafen. Administrasjonen er ikke alltid på folkets parti, og styret er for uforutsigbare og fungerer ikke som et kollegium. Informantene ønsket ikke å tegne et ensidig negativt bilde, men ønsker å peke på hvordan en justering kan skje, fordi FeFo ikke er tjent med å være i konflikt med lokalbefolkningen. En informant sa det slik: *«når man skal snakke om råd til FeFo-systemet, både administrativt og i styret, må de huske på at det er de gode*

*vennene som sier fra. De dårlige vennene holder kjeft. Når folk i Finnmark, og særlig i samiske distrikter sier fra, så gjør man det for at man er en god venn, og fordi man ønsker at FeFo skal bli det alle hadde håpet på at det skulle bli.»*

Samfunnet er i endring, og en informant mente at man i FeFo burde endre på strukturen. Informanten pekte også på at FeFo burde ha en generalforsamling bestående av alle kommuner som var med i forvaltningsområdet. Da kunne disse kommunene gjennom en generalforsamling oppnevne styret, og på den måte få en tettere tilknytning til styret og administrasjonen. Dette ville styrket demokratiet og legitimiteten, og ivarettatt de samiske interessene på en bedre måte. Informanten mente at Sametinget og det nye fylket etter regionreformen var politiske organ som ikke burde oppnevnt styre og ikke gav nærhet til eiene som var folket i Finnmark. En ny organisering ville skape legitimitet, og kommunene kunne få større innflytelse og opplevelse av lokal forvaltning. Kvåle og Wæraas (2016) mener organisatorisk identitet er avhengig av konteksten, og at den dermed vil være skiftende. Samfunnet er i stadig endring, og FeFo har utført sitt samfunnsoppdrag i 12 år. Det er ikke uventet at det kommer opp en debatt om virksomheten og organisering. De største debattene skapes ikke av administrasjonens arbeid, men av styrets vedtak, og da vedtak som spesielt den samiske befolkningen ikke mener er i samsvar med Finnmarksloven. FeFo må håndtere et mangfold av krav og ønsker fra eksterne aktører. Disse kravene må vurderes opp mot FeFos organisatoriske identitet for å se om kravene bør innfris. FeFo er spesiell virksomhet som er til for folket i Finnmark, med spesielt hensyn til den samiske befolkningen. Dette gjør det utfordrende og stiller helt særegne krav til organisatorisk identitet.

#### **4.3.2 Tettere samarbeid med kommuner og bygder**

Informantene har uttalt at de generelt synes FeFo er flinke til å stille på folkemøter og selv arrangere slike. En informant påpekte at det er skuffende at FeFo ikke har invitert til dialog i de lokale områdene der finnmarkskommisjonen har avsluttet sitt arbeid, og der lokale innbyggere, lag og foreninger har fremmet krav om rett til lokal forvaltning. Det ble uttrykt slik: *«FeFo har gjort veldig lite for å komme i dialog med bygder, bygdelag og kommuner der finnmarkskommisjonen har gjort seg ferdig med sitt arbeid. For å komme fram til minnelige løsninger når det gjelder forvaltning».*

Ifølge Brønn og Ihlen (2017) er et av målene for i arbeidet med å skape identitet for en virksomhet å skape samhold blant sine interessenter og der en meningsfull identitet kan skape tillit og skape en langvarig relasjon til virksomheten. FeFo har dialog med ulike brukere, men informanten mener at det er et forbedringspotensial når det gjelder dialog med bygder og kommuner for å skape gode relasjoner mellom FeFo og interessenter. Samarbeid med de som har lokal kunnskap er verdifullt i arbeidet med forvaltning, og lokale rettighetshavere og brukere i området bør bli ivaretatt på en slik måte at de ikke blir fortrent. Nærhet til forvaltning av ressurser bør gi fordeler, noe som vil bidra til å skape levende bygder. FeFo må tidlig komme i dialog med lokalbefolkningen når det planlegges tiltak som medfører større endringer i et lokalmiljø. Det bør være av stor betydning for FeFo hva de som er berørt av et tiltak mener, siden det er de som skal leve med en eventuell belastning slike tiltak kan medføre. I følge Wæraas mfl (2011) må virksomheter i konkurrerende virksomheter skille seg ut, og det er viktig å være serviceinnstilt og brukerorientert slik at interessentene er blitt mere kunde og mindre klient. FeFo opererer i et samfunn der innbyggerne er vant til demokratiske prosesser og innsyn i alt virksomheten driver med. Innbyggerne forventer alle kvaliteter som offentlig sektor i dag tilbyr. Wæraas mfl. (2016) mener at offentlig sektor er preget av alle de fire idealmodellene til Olsen (1978) der staten både gir og tar, forhandler, forvalter og selger/tilbyr tjenester. Jeg tror at innbyggerne i Finnmark oppfatter FeFo som en virksomhet som skal inneha alle disse elementene. Innfrielse av forventningene skaper tillit og legitimitet til FeFo (Røvik 2014).

Informantene mente at FeFo må anerkjenne lokal kompetanse og trekke dette inn i sitt arbeid. Det er nødvendig å gi tillit for å skape et godt forhold til lokalbefolkningen. Et tettere samarbeid med kommuner og bygder, som for eksempel i forbindelse med elgjakt, blir lagt merke til, og det bidrar til felles forståelse for elgforvaltningen og et godt samarbeidsklima mellom FeFo og jegerne. Bygdene må også bli tatt med i prosesser når store beslutninger skal tas, og de må få en reell mulighet til medbestemmelser ved ulike typer inngrep som får betydning for dem. Et eksempel på godt samarbeid er sjølaksefiske, der de som er berørte har opplevelse av å bli tatt på alvor. Tillit til FeFo skaper et godt omdømme (Luoma-aho2007).

## 5 KONKLUSJON

Dette er en casestudie som har hatt som formål å se på hvilken rolle forventninger har hatt for FeFos omdømme. Oppgaven har beskrevet historiske betingelser, i tillegg til at jeg har intervjuet av sentrale samiske samfunnsaktører om deres forståelse og oppfatninger av FeFo. Studien har tatt for seg ulike teoretiske perspektiver om identitet og omdømme.

Omdømmearbeidet er tidkrevende, og det er nødvendig å ha kontinuerlig fokus på dette for å fornye tillitt og legitimitet blant sine interessenter (Røvik 2007). Min vurdering er at FeFo har jobbet målrettet og godt med åpenhet og kommunikasjon til befolkningen og media. Dette har de fått gode tilbakemeldinger på fra informantene i denne studien.

Etableringen av FeFo var en ønsket løsning for alle informantene, men noen av forventningene er ikke blitt innfridd og avklaringer om alle rettighetsforhold trekker ut i tid. Informantene er optimistiske om at forventninger blir innfridd og at FeFo ser verdien av å innfrielse av forventninger, og dermed økt tillit og legitimitet som skaper et godt omdømme for FeFo.

I arbeidet med problemstillingen ble denne hypotesen til: **Forventningen om lokale rettigheter og vern av nærområdet som ble dannet under den årelange utredningen om forvaltningen av Finnmark, er en årsak til kritikken som kommer fra samiske politikere og bygder.**

Funn i denne studien viser at hypotesen i hovedsak var riktig. Mine informaners forventninger til lokale rettigheter og større vern av nærområder er ikke blitt innfridd i den grad de hadde ønsket. Dermed har det kommet kritikk av FeFo og håndteringen av dette. Det som er spesielt i denne studien, men ikke overraskende, er hvor stor rolle de historiske betingelsene spiller i dannelsen av forventninger. Den hypotesen som er beskrevet i innlednings kapittel om at forventninger har betydning for omdømmet mener jeg er riktig. De forventningene som informantene hadde til FeFo har betydning for omdømme av organisasjonen i dagens kontekst. Spesielt fordi forventningene var knyttet til følelser om urett mot samene. Følelsene er knyttet til dimensjoner i det samiske samfunnet, samenes historie, og ønsket om anerkjennelse av likeverd for samer i Finnmark.

På tross av dette ser jeg at ikke at dette bare er en utfordring i forhold til en samisk og norsk konflikt. Jeg sitter igjen med et hovedinntrykk om at dette handler om en interessekonflikt

mellom bygd og by. Interessentene mente det samiske aspektet skulle beskytte bygder. Informantenes hovedbudskap var at storsamfunnets interesser ser ut til å overkjøre lokale interesser. Det kan være ulike private næringsinteresser som ønsker å bygge vindmøller, drive gruvedrift eller kommuner som ønsker å bygge hyttefelt, lage veier eller regulere områder til annen næringsvirksomhet.

Kunnskap om egen identitet er med på å gi FeFo innsikt i hvordan den blir oppfattet. Da kan det møysommelige arbeidet med å bygge et godt og varig omdømme starte. Omdømmearbeidet bygges på en åpen og troverdig måte. Godt omdømme bygger tillit som er det ultimate målet. Luoma-aho (2011) mener at organisasjoner bør søke et nøytralt omdømme, men i FeFo sitt tilfelle mener jeg det er viktig for FeFo å søke så godt omdømme som mulig (Brønn og Ihlen 2017). Dette fordi FeFo er sårbar overfor sterke interessegruppers påvirkning, og godt omdømme sikrer videre eksistens for virksomheten. Innfridde forventninger skaper tillit og et godt omdømme (Luoma-aho 2011)

I arbeidet med at FeFo skal finne en god oppskrift for sitt arbeid med omdømme er det noen betingelser som må vurderes. Virksomheten bør utvikle en omdømmestrategi som tar høyde for at FeFo er en sammensatt organisasjon som innehar flere identiteter, verdier og profesjonsgrupper, som Sametinget og fylkestinget. I tillegg har FeFo en unik forhistorie som har resultert i en unik organisering. I håndteringen av disse forutsetningene må en ta høyde for at det kan oppstå spenninger mellom de ulike organisasjonsidentitetene (Wæraas mfl. 2011)

Funn i studien og svaret på problemstillingen viser at informantenes forventninger har hatt betydning for deres vurdering av organisasjonens omdømme. FeFo er en spesiell organisasjon der kjernen av historiske føringer har vært med på å legge grunnlaget for sterke følelser som har gitt høye forventninger. Informantene i denne studien er samiske og jeg har i denne studien hatt et samisk perspektiv.

En god forståelse av omdømmehåndtering i en hybrid organisasjon som FeFo er, er viktig i arbeidet med å søke det ultimate målet, som er tillit til organisasjonen. En situasjonsbestemt omdømmehåndtering basert på historiske forutsetninger, identitet, politikk og forventninger er premisser som er viktig for virksomhetens strategi. I denne studien har informantene delt sine vurderinger og tanker om FeFo, og hvordan disse har påvirket deres forhold til organisasjonen. De har fortalt om sine forventninger, og hvordan FeFo har håndtert disse og hvordan de ser for seg at organisasjonen i fremtiden.

Teorien som er brukt i denne studien er hentet fra ulike forskere som har studert privat og noe offentlig virksomhet. Bruken av disse teoriene har måttet oversettes og tolkes i bruk for denne studien, da det ikke var mulig å bruke dette ukritisk (Wæraas mfl. 2011).



# Referanseliste

## Litteratur

Albert, S. & Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. *Research in organizational behavior*, (7) (pp. 263-295).

Brønn, P.S. & Ihlen, Ø. (2017). Åpen eller innadventt omdømmebygging for organisasjoner, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Busch, Tor (2016) Akademisk skrivning, for bachelor- og masterstudenter 3 opplag 2016  
Fagbokforlaget

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne (2015)  
Organisasjonsteori for offentlig sektor 3.utg. Universitetsforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2015): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i  
samfunnsvitenskapelig metode 3.utg. Cappelen Damm AS

Jacobsen, Dag Ingvar. (2004): Organisasjonsendringer og endringsledelse 2004.  
Fagbokforlaget 2004 (Finne den boka)

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (2013) Hvordan organisasjoner fungerer. 4.utg.  
Fagbokforlaget

Johannesen, Asbjørn, Tufte, Per Arne og Christoffersen, Line (2011) Introduksjoner til  
samfunnsvitenskapelig metode. 4.utg. Abstrakt forlag.

Kvåle, G. & Wæraas, A. (2016). Organisasjon og identitet. Oslo: Det norske samlaget

Luoma-aho (2011) har skrevet en artikkel som heter, «Skapes offentlig sektor omdømme av forventninger?», i Wæraas, A mfl. (2011) *Substans og fremtreden – omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: universitetsforlaget AS.

Moldenæs Turid- Visjonsarbeid i domstolene – mellom flere identiteter, i Wæraas, A mfl. (2011) *Substans og fremtreden – omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: universitetsforlaget AS.

Yin, Robert K. (2014). Case study research: Design and methods 5th edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Ravna, Øyvind (2013). Finnmarksloven- og retten til jorden i Finnmark. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner, ideer som former det 21. århundrets organisasjon* 3.opplag. Universitetsforlaget

Wennes og Busch 2009

Wæraas, Arild, Byrkjeflot, Haldor og Angell, Svein Ivar (RED) (2011) Substans og fremtreden, omdømmehåndtering i offentlig sektor. Universitetsforlaget AS

## Artikler, rapporter og nettsider

Pedersen, Steinar. (2016) Artikkel i Ottar 313 ss. 5-11: *Finnmark- tidligere statlig eierskap på sviktende premisser.*

Ravna, Øyvind. (2005) *Finnmarksloven er vedtatt Om de vesentligste endringene i loven i forhold til regjeringens lovforslag.* Ot.prp. nr. 53 (2002 – 2003) side. 224–228.

Finnmarkseiendommens hjemmesider: <http://www.fefo.no>

Historien om finnmarkseiendommens ti første år:

<http://www.fefo.no/no/presse/Documents/2016%20Historien%20om%20finnmarkseiendommens%20ti%20første%20år,%20bakgrunn%20og%20muligheter%202006–2016%20%20Norsk.pdf> lastet ned 02.02.2018

Retningslinjer for FeFos styre:

<http://www.fefo.no/no/fefo/Documents/Styremoter/Styresaker/2017/2017-06-26%20Styresaker/SKS%2055-2017%20-%20Vedlegg%201%20-%20retningslinjer%20for%20styret.pdf> lastet ned 02.02.18.

Strategisk plan for Finnmarkseiendommen: <https://www.fefo.no/f/p1/id2b9bb17-7ed0-4a84-bd25-a6aaf64496fb/strategisk-plan-norsk-16122015.pdf> lastet ned 03.02.18

FeFos støtteordninger: <https://www.fefo.no/friluftsliv/gronne-midler-stotteordning/> lastet ned 03.02.18.

Noruts rapport – Finnmarkseiendommen under lupen:

<http://norut.no/nb/publications/finnmarkseiendommen-under-lupen> Lastet ned 01.05.18

Noruds rapport – Finnmarkslandskap i endring:

<http://norut.no/nb/publications/finnmarkslandskap-i-endring-omgivelsenes-tillit-til-fefo-som-forvalter-eier-og> Lastet ned 01.05.18.

Norges høyesterett – innholdet i etablerte kollektive bruksrettigheter på

Finnmarkseiendommens grunn: <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/-norges-hoyesterett/avgjorelser/siste-avgjorelser/t3/> lastet ned 03.04.18.

Professor dr. juris Øyvind Ravna: Finnmarkskommisjonens bevisvurderinger og rettsanvendelse – drøftet ut av dens to første rapporter s. 555-574:

<https://uit.no/Content/361308/LoR%202013-8%20Finnmarkskommisjonens%20bevisvurderinger%20og%20rettsanvendelse.pdf> lastet ned 03.04.18.

Finnmarksloven: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85> lastet ned 03.04.18.

Finnmarkskommisjonen – utdyping av begreper: <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/finnmarkskommisjonen/juridiske-termer/utdyping-av-aktuelle-juridiske-termer/> lastet ned 03.04.18.

Bakgrunn for Finnmarkskommisjonen: <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/finnmarkskommisjonen/Om-kommisjonen/Bakgrunn-og-lovgrunnlag/> lastet ned 01.04.18.

Sametinget - samisk historie: <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Historikk> lastet ned 01.04.18.

iFinnmark.no – intervju med Aili Keskitalo:

<https://www.ifinnmark.no/finnmark/sametinget/nsr/keskitalo-om-a-bli-kastet-jeg-kan-ikke-forklare-det-med-annet-enn-at-noen-luktet-blod-og-gikk-inn-i-blodtaka/s/5-81-610760> lastet ned 10.01.18.



## 5.1 Vedlegg 1

Hovedspørsmål – Før og under opprettelsen av organisasjonen:

**1. Hvilke forventninger ble skapt hos deg under arbeidet med Finnmarksloven og opprettelsen av Finnmarkseiendommen?**

- Hadde du spesielle forventninger til forvaltning av Finnmark og avklaring av tema «grunneier»
- Hvordan håpet du at FeFo skulle operasjonalisere sin virksomhet annerledes enn Statskog?
- Hvordan FeFo skulle forholde seg til den samiske formålsparagrafen og at grunnlaget for samerettsutvalget var det samiske rettighets avklaring.

Hovedspørsmål – På nåværende tidspunkt

**2. Hvordan opplever du at FeFo i dag håndterer sitt samfunnsoppdrag i forhold til dine forventninger?**

- Hva tenker du om omdømmet til Finnmarkseiendommen?
- Mener du FeFo oppfyller sitt samfunnsoppdrag?
- Hvordan synes du FeFo har håndtert sitt samfunnsoppdrag i forhold til den samiske befolkningen?
- Hva mener du er årsaken til at situasjonen er slik den er i dag?
- Er det spesielle saker som har vært med på å gi deg et positivt inntrykk av FeFo?
- Er det noen spesielle saker som har vært med på å gi deg et negativt inntrykk?
- «Herre i eget hus» og «FeFo litt ditt». Opplever du at dette utsagnet er riktig?

Hovedspørsmål – Fremtiden

**3. Hva mener du må gjøres for at FeFo skal få bedre omdømme i tiden fremover?**

- Hva ønsker du av FeFo de neste 10 årene
- Hvordan ønsker du FeFo skal operasjonalisere formålsparagrafen i forhold til den den samiske befolkningen?
- Hvordan ville den ideelle situasjonen være?
- Hva tror du kan skje hvis FeFo fortsetter å styre på samme måte som før?
- Hvilke tiltak må gjøres for at dine forventninger til FeFo kan innfris?

**Er det noe mere du vil tilføye eller som du synes er relevant i forhold til dette intervjuet vi har hatt?**